LE SORT RÉSERVÉ AU PARENT PAUVRE : RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA POLITIQUE ET PRATIQUE EN MATIÈRE D'INVALIDITÉ, 1964 – 2001

PAR

MICHAEL J. PRINCE, Ph.D.

POUR

LE BUREAU DU COMMISSAIRE DES TRIBUNAUX DE RÉVISION
RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA / SÉCURITÉ DE LA VIEILLESSE
GOUVERNEMENT DU CANADA

VERSION RÉVISÉE

8 juillet 2002

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ 1

INTRODUCTION 4
- Objets et portée 4
- Thèmes et arguments 5
- Aperçu du document 6

MÉTHODES ANALYTIQUES ET PRINCIPAUX CONCEPTS 7
- Politique en matière d'invalidité 7
- Objectifs et perspectives des politiques 8
- Éléments du programme 9
- Objectifs des politiques, perspectives et éléments du programme de prestations d'invalidité du RPC ... 10
- Périodes de l'évolution de la politique du programme de prestations d'invalidité du RPC 11

CONCEPTION DE LA POLITIQUE EN MATIÈRE D'INVALIDITÉ ET FORMATION : 1964-1970 ... 12
- Origines 13
- Négociations et décisions 14
- Objectifs et conception du programme 17
- Contexte de la politique sociale et formation administrative 23
- Dynamique du processus de la nouvelle politique 25

MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE, ADAPTATION ET IDÉES DE RÉFORME 27
1970 – 1986 27
- Croissance du nombre de cas et d'appels 27
- Développements législatifs et autres développement en matière de politique 30
- Le fameux débat canadien sur les pensions : Propositions de réforme du programme de prestations d'invalidité du RPC 34
- Changements de gouvernement, maintien des processus 40

LIBÉRALISATION DES PRESTATIONS D'INVALIDITÉ DU RPC ET DE L'ADMISSIBILITÉ : 1987 - 1993 43
- Élaboration des réformes de 1987 44
- Demeurer à l'avant-plan 47
- Intervenants législatifs et processus : Les changements de 1992 50
- Un système d'appel remanié 55
- Conclusions et répercussions 59

CRITIQUE, REPLI ET RÉORIENTATION DU VOLET DE L'INVALIDITÉ DU RPC : 1994 - 2001 ... 61
- Critique et consultations 63
- Groupe de travail sur les personnes handicapées 68
- L'examen intergouvernemental du RPC de 1996-1997 et le Groupe de travail ministériel 70
- Importants changements du RPC : 1998 76
- Considérations parlementaires sur le projet de loi C-2 79

103-01264/

Autres changements apportés au RPC : 1995-2001 82
Répercussions pour les clients 85

CONCLUSIONS 87
Aspects retenus d'une période à l'autre 91
Changements concernant la politique et les pratiques en matière d'invalidité 92

RÉFÉRENCES 96

RÉSUMÉ

Le présent document brosse un historique, tant sur le plan des politiques que du contexte politique, du volet des prestations d'invalidité du Régime de pensions du Canada (RPC), le « parent pauvre » de ce régime de pension contributif de l'État. On s'intéressera tout particulièrement aux tendances générales en matière de politique ainsi qu'au développement des programmes, en soulignant le rôle des ministres, des députés, des fonctionnaires, des conseillers en matière de politiques et des autres intervenants politiques. Pour ce faire, le présent document analyse les programmes de réforme des pensions ainsi que les réalisations des gouvernements Pearson, Trudeau, Mulroney et Chrétien. L'analyse couvre les étapes des origines, de la mise en oeuvre initiale, de la libéralisation des prestations ainsi que les plus récentes restrictions et réorientations dont le programme de prestations d'invalidité a fait l'objet.

Les conclusions générales de l'étude sont les suivantes :

- Plutôt que de faire obstacle à l'innovation en matière de politique sociale, les complexités inhérentes au partage des compétences propres au fédéralisme canadien ont en fait permis, dans un premier temps, d'implanter un programme plus complet que celui qu'il aurait été possible d'envisager, sous un régime gouvernemental ne comportant qu'un seul palier.
- Sans l'important projet de réforme qui visait à implanter un régime de pension de retraite contributif, il n'y aurait pas eu de programme national de revenu en cas d'invalidité, au Canada, au cours des années 1960.
- La nécessité d'un consensus fédéral-provincial relativement aux modifications de fond n'a pas empêché le RPC et le volet de l'invalidité de faire l'objet de nombreux changements.
- Le désir d'assurer une certaine correspondance entre le Régime de pensions du Canada (RPC) et le Régime de rentes du Québec (RRQ) a fait en sorte que les changements apportés à l'un de ces régimes, souvent le RRQ, se sont traduits par des pressions visant à modifier l'autre régime.
- S'agissant de déterminer la politique en matière d'invalidité du RPC, le processus législatif a fréquemment été caractérisé par l'objectivité politique et par la coopération entre les parlementaires fédéraux.
- Le rôle joué par les députés d'arrière-ban s'est, à l'occasion, avéré plus important dans ce secteur politique que celui que l'on attribue généralement au législateur.
- Les diverses approches qui régissent l'interprétation du sens de l'invalidité, en vertu des dispositions législatives régissant le RPC interviennent tout au long du processus de demande, de l'administration du régime ainsi qu'à tous les paliers du système d'appel.
- Bien qu'un programme national de revenu en cas d'invalidité exhaustif ait été réclamé par divers groupes comme constituant l'ultime réforme en matière de politique, et qu'il ait, , au cours des ans, périodiquement fait l'objet d'analyses par des fonctionnaires, un tel programme relève toujours d'une vision à long terme. Les préoccupations les plus pressantes des gouvernements canadiens visent l'amélioration de l'intégration et de l'harmonisation des programmes publics et privés en matière d'invalidité.

- L'influence croissante du ministère des Finances, en matière de politique sociale fédérale, maintes fois évoquée dans la littérature, est devenue manifeste, dans ce secteur, au cours des dernières années.

L'évolution de la politique en matière d'invalidité du RPC s'est déroulée au cours de quatre périodes : la phase de la conception de la politique et de la formation, de 1964 à 1970, la phase de la mise en oeuvre de la politique, de son adaptation et des débats sur les pensions, de 1970 à 1986, la période comprise entre 1987 et 1993, qui fut marquée par d'importantes réformes du RPC et la libéralisation des prestations d'invalidité et de l'admissibilité à ces dernières ainsi que la phase plus récente, de 1994 à 2001, caractérisée par la critique, le repli et la réorientation des prestations d'invalidité et de leurs objectifs. À l'aube du 21^{e} siècle, le programme de prestations d'invalidité du RPC est le fruit de l'interaction de ces périodes de changement et de continuité en matière de politique et le demeure, à de nombreux égards.

L'étude montre que le RPC repose sur quatre objectifs en matière de politique : offrir une certaine forme de protection du revenu, favoriser le retour au travail, à tout le moins pour certains bénéficiaires de prestations d'invalidité, assurer l'intégrité et la responsabilité du Régime et veiller à la viabilité et à l'abordabilité financière du RPC. L'un des thèmes de l'évolution du programme de prestations d'invalidité du RPC touche l'interaction de ces quatre objectifs. Au cours de chacune des périodes de l'historique du programme, ces objectifs et les points de vue qui leur correspondaient ont pu compter tant sur des parrains que sur des critiques et chacun d'entre eux a contribué à faire du RPC ce qu'il est aujourd'hui. Au cours des dernières années, les décideurs gouvernementaux ont accordé une plus grande importance qu'auparavant aux objectifs du retour au travail ainsi que de l'intégrité du programme et de sa viabilité financière. En parallèle, le thème de la sécurité du revenu, à titre d'engagement public, a fait l'objet de certaines restrictions.

Si l'on a été témoin, au milieu des années 1990, d'un certain débat sur le thème des pensions, il s'est agi beaucoup plus d'échanges de points de vue que de véritables affrontements de visions et d'intérêts contradictoires. Les points de vue des groupes responsables des politiques sociales ont eu moins d'importance et ont même été marginalisés, puisqu'ils se montraient en faveur d'un enrichissement des prestations et de la libéralisation des règles en matière d'admissibilité, orientations dont les fonctionnaires considéraient qu'elles ne tenaient pas compte des impératifs fiscaux auxquels étaient confrontés les gouvernements. Développement des ressources humaines Canada a joué un rôle comparativement plus effacé, tandis que des rapports produits sur le RPC par le Bureau du vérificateur général du Canada (BVG) et l'actuaire en chef du Régime ainsi que des analyses et des examens approfondis menés par le ministère des Finances, sur la viabilité du Régime, ont joué un rôle important dans la détermination du ton et des paramètres sous-tendant le débat en matière de réforme des pensions, au même titre que l'ont été des études menées par divers groupes et instituts d'affaires, qui reprenaient le même thème des restrictions.

L'analyse montre donc que l'historique du programme de prestations d'invalidité du RPC ne se caractérise pas par une simple progression linéaire visant tant l'admissibilité que les prestations, mais témoigne plutôt d'un processus plus complexe d'expansion et d'érosion successives, ainsi que de résultats prévus et imprévus. L'avenir du programme n'en sera pas moins tributaire des

multiples objectifs de politique, des ressources et des intérêts des gouvernements et des autres institutions de l'économie politique canadienne.

INTRODUCTION

[Traduction] « L'une des plus importantes initiatives en matière de politique jamais entreprise au Canada fut la décision, il y a plus de trois décennies, d'implanter le Régime de pensions du Canada. Le RPC témoigne de nos valeurs à titre de nation. Il est fondé sur le partage du risque et sur la sécurité des prestations. »

Honorable Paul Martin
Ministre des Finances, 28 février 1998

[Traduction] « Le principe dont on souhaite qu'il sous-tende les dispositions du Régime de pensions est que quiconque y cotise ou est une personne à charge ne doit pas subir de fardeau inutile. Après tout, l'idée même d'un régime de pension est de verser des prestations plutôt que d'engendrer des coûts.»

Honorable Judy LaMarsh
Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social
26 février 1965

Avec l'adoption du Régime de pensions du Canada (RPC) et du Régime de rentes du Québec (RRQ), en 1965, le soutien du revenu des travailleurs ayant subi une invalidité grave et prolongée devenait un objectif national et une responsabilité gouvernementale. Au cours des 35 années suivantes, le programme de prestations d'invalidité du RPC est devenu l'un des principaux axes de la politique sociale canadienne pour les personnes handicapées et leur famille. En fait, le programme de prestations d'invalidité du RPC est le plus important programme de revenu en cas d'invalidité de longue durée au Canada. Il assure une couverture, quelle que soit la cause de l'invalidité et plus de 2,8 milliards de dollars sont versés en prestations. Les prestations versées peuvent être transférées d'une province à l'autre et sont pleinement indexées sur l'inflation. Cependant, de manière paradoxale, on constate que le programme de prestations d'invalidité du RPC n'occupe que peu de place dans les débats portant sur les politiques et le contexte politique, retient peu l'attention des médias et, semble-t-il, est méconnu de la population en général.

Objets et portée

Le présent rapport a trois objectifs. Le premier consiste à relever, depuis ses origines, les principales périodes ayant donné lieu à des changements sur le plan des lois et des politiques du programme de prestations d'invalidité du RPC et à évaluer la nature et l'importance des variables politiques, sur ces changements. Le deuxième consiste à soumettre les répercussions de ces changements, tout particulièrement le dernier groupe de réformes, à une analyse et à une évaluation critiques, du point de vue du requérant à des prestations du RPC. Le troisième vise à mieux faire connaître ce programme clé de l'union sociale canadienne et à accroître le niveau de sensibilisation à l'égard de celui-ci.

L'analyse porte principalement sur le volet de l'invalidité du RPC, plutôt que sur celui de la pension de retraite et sur ses autres aspects plus généraux. La période visée s'étend de 1964 à 2001, soit de l'origine de la conception du programme et de l'accord intergouvernemental ayant mené au RPC au plus récent groupe de réformes politiques ayant touché le RPC et les prestations d'invalidité, adoptées depuis 1998. L'histoire du RPC contient de nombreuses clés qui permettent de comprendre la réaction canadienne, en matière de politique, face aux besoins sur le plan du revenu, de la réadaptation et de l'emploi, des personnes handicapées. S'agissant du volet de l'analyse de la politique, le présent document tient compte du contexte historique et des développements subséquents concernant la politique en matière d'invalidité, des objectifs de politique ainsi que des détails du programme de prestations d'invalidité du RPC, du contexte politique et idéologique général de la société canadienne, du Parlement et du fédéralisme ainsi que des répercussions pour les requérants et les clients.

Thèmes et arguments

Le RPC est un symbole de la situation ambiguë des personnes handicapées et de l'invalidité, tant au sein de la société canadienne que sur le plan de la politique sociale. Le titre principal du présent document, « Le sort réservé au parent pauvre » laisse entrevoir plusieurs thèmes et arguments. Sur différents plans, le programme de prestations d'invalidité du RPC constitue le parent pauvre du programme de pension de retraite et du secteur plus général de la politique de pension dans la mesure où il tente, malgré de nombreuses difficultés, de gérer un grand nombre de cas ardus et un système d'appel complexe. Le titre même de la loi est le *Régime de pensions du Canada*, plutôt que « Régime de pension et d'invalidité du Canada ». La pension d'invalidité du RPC représente un volet complémentaire de ce programme de revenu de retraite même s'il est devenu le plus important programme d'assurance-invalidité du pays. L'un des principes ayant sous-tendu la réforme du RPC, en 1997-1998, tenait au fait que les prestations d'invalidité devaient être conçues et gérées « d'une façon qui ne mette pas en péril la sécurité des pensions de retraite » (Finances Canada, 1997 : 119). En 1999-2000, les prestations d'invalidité représentaient 9,5 % de l'ensemble des prestations du RPC versées et 14,9 % du total des sommes versées au titre des prestations, par le RPC, au cours de cette année.

Pour avoir droit à des prestations, il convient d'avoir cotisé et d'avoir un lien avec la population active. Cependant, depuis l'implantation du programme de prestations d'invalidité, en 1970, la plupart des appels interjetés auprès du ministre et du ministère responsables ont porté sur des demandes de prestations d'invalidité refusées. D'une certaine manière, le Bureau du Commissaire des tribunaux de révision (BCTR), aux ressources modestes, qui constitue le deuxième palier d'appel, est le parent pauvre du ministère du Développement des ressources humaines du Canada, aux ressources beaucoup plus importantes et qui se charge de la gestion du RPC en plus de constituer le premier palier d'appel. Pire encore, les personnes qui s'estiment insatisfaites du refus initial d'une demande de prestations du RPC sont les « parents pauvres » confrontés à DRHC, voire au BCTR et à la Commission d'appel des pensions (CAP).

L'état de parent pauvre du programme de prestations d'invalidité est également manifeste sur les plans politique, des programmes et académique. Par rapport aux bénéficiaires de prestations de la

Sécurité de la vieillesse (SV), de pensions de retraite ou de pensions d'ancien combattant, les bénéficiaires de prestations d'invalidité du RPC ne représentent pas, sur le plan de la réalité et de la perception, un groupe politique puissant (Banting and Boadway, 1997; Prince, 1992, 1997). L'un des problèmes qui se pose, à cet égard, tient au fait que les personnes handicapées auxquelles répond le RPC ne sont pas celles qui forment le groupe dont a conscience la population et que représentent des groupes organisés. Dans une large mesure, les bénéficiaires du RPC sont des personnes qui souffrent de diverses maladies dégénératives, souvent associées au processus du vieillissement, comme des troubles arthritiques et cardio-vasculaires[1].

Contrairement au RPC en tant que tel, le programme de prestations d'invalidité du RPC s'est implanté dans un secteur politique beaucoup plus incomplet. En effet, lors de la création du RPC, il existait déjà un système de pension privé et de l'État ainsi que des régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER) et l'implantation du Supplément de revenu garanti (SRG), en 1966, a permis de parfaire ce système en place. Le programme de prestations d'invalidité du RPC prévoit, pour sa part, des liens avec les régimes d'assurance collective et certains aspects des programmes d'indemnisation et d'assurance sociale des travailleurs, alors que le « système de revenu en cas d'invalidité » était beaucoup moins cohérent. Certains responsables canadiens de l'élaboration des politiques envisageaient de faire en sorte que le programme de prestations d'invalidité du RPC joue un rôle analogue à celui de la combinaison RPC/SV, sur le plan de la retraite. Cette avenue est manifeste par la présence et la consolidation ultérieure de la composante forfaitaire. Cependant, l'implantation du SRG n'eut aucun équivalent dans le domaine de la politique fédérale sur le revenu en cas d'invalidité et, en l'absence d'un régime collectif, il n'existe aucun véritable moyen de bonifier la protection offerte par le RPC, comme il est possible de le faire, au titre de l'épargne-retraite.

Dans les rapports gouvernementaux ainsi que la littérature académique qui portent sur la politique en matière de pension publique, on constate que le programme des prestations d'invalidité du RPC ne semble retenir l'intérêt que de manière marginale, même au cours des périodes marquées par d'importants débats sur le thème des pensions (p. ex., Bryden, 1974; Deaton, 1989; Guest, 1998). Cependant, ainsi que le démontre la présente analyse, les assureurs privés ainsi que les provinces considèrent que le programme de prestations d'invalidité du RPC est le « riche cousin fédéral ». La plupart des compagnies d'assurance privées, et de plus en plus de gouvernements provinciaux au cours de la dernière décennie, considèrent le RPC comme le « premier payeur » de prestations pour de nombreux Canadiens handicapés, orientant ainsi les requérants vers ce programme avant de traiter leurs demandes de prestations en vertu de régimes d'indemnisation des travailleurs, d'assurance sociale ou d'assurance-maladie privés. À l'aube du 21^{e} siècle, le programme de prestations d'invalidité du RPC se retrouve au sein d'un réseau complexe et dynamique de liens mettant en cause des programmes fédéraux, provinciaux et publics-privés.

Aperçu du document

Pour faciliter la compréhension de l'évolution de la politique en matière d'invalidité, le présent document s'articule autour d'un cadre qui situe l'évolution de la politique concernant l'invalidité

[1] Entrevue.

comme étant survenue au cours de quatre périodes différentes : la phase de la conception de la politique et de la formation, de 1964 à 1970, la phase de la mise en oeuvre de la politique, de son adaptation et des débats sur les pensions, de 1970 à 1986, la période comprise entre 1987 et 1993, qui fut marquée par d'importantes réformes du RPC et la libéralisation des prestations d'invalidité et de l'admissibilité à ces dernières ainsi que la phase plus récente, de 1994 à 2001, caractérisée par la critique, le repli et la réorientation des prestations d'invalidité et de leurs objectifs.

La suite du document est divisée en six parties principales. La première présente les méthodes analytiques ainsi que les principaux concepts ayant sous-tendu la conduite de la recherche et de l'étude sur les politiques. La deuxième partie traite des origines tant des politiques que du contexte politique du RPC et du volet de l'invalidité, entre 1964 et 1970. La troisième partie, qui porte sur la période comprise entre 1970 à 1986, décrit la mise en oeuvre du programme de prestations d'invalidité du RPC, en soulignant les diverses adaptations législatives et politiques apportées en vue de brosser un aperçu des propositions mises de l'avant dans le cadre du « grand débat sur les pensions » de la fin des années 1970 et du début des années 1980, en matière de réforme du programme de prestations d'invalidité. La quatrième partie s'intéresse aux principales réformes dont le RPC a fait l'objet, y compris en ce qui concerne la libéralisation des prestations d'invalidité et leur administration ainsi que l'implantation d'un nouveau système d'appel, au cours de la période comprise entre 1987 et 1993. La cinquième partie porte sur la période actuelle de l'histoire du RPC, caractérisée par la critique, un certain repli du programme et une modeste réorientation de ses objectifs. Dans la sixième partie, le présent document conclut par des observations générales sur les changements et la continuité du programme ainsi que les défis et les répercussions pour les clients.

MÉTHODES ANALYTIQUES ET PRINCIPAUX CONCEPTS

Le présent document fait appel à plusieurs méthodes de recherche : une analyse de la littérature académique portant sur le RPC et les politiques sociales connexes du Canada, une étude des documents gouvernementaux portant sur le RPC et tout particulièrement sur le programme de prestations d'invalidité, un certain nombre d'entrevues de fonctionnaires ainsi qu'une analyse des données administratives relatives aux tendances sur le plan des dépenses, du nombre de cas, des décisions et des appels concernant le programme des prestations d'invalidité du RPC. L'approche générale consiste en une analyse du processus décisionnel et d'étude du processus de politique publique. Parmi les principaux concepts qui sous-tendent et éclairent l'analyse du document figurent la politique en matière d'invalidité, les objectifs de la politique, les éléments du programme et les périodes d'évolution des politiques.

Politique en matière d'invalidité

De manière générale, la politique publique se caractérise par une multitude d'interventions faisant autorité qui déterminent l'orientation du gouvernement, s'agissant d'atteindre certains objectifs. Considérée sous cet angle, la politique en matière d'invalidité du RPC englobe les interventions

suivantes : la législation (dont l'exemple le plus manifeste est le *Régime de pensions du Canada* et son Règlement), les accords intergouvernementaux, intersectoriels et internationaux en matière de sécurité sociale, les directives en matière de politique qui situent l'interprétation et l'orientation de la mise en oeuvre des dispositions législatives, les lignes directrices, comme celles qui s'appliquent aux médecins et aux autres professionnels de la santé, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement, les décisions d'approbation ou de refus de Développement des ressources humaines Canada (DRHC), les arrêts de principe après un appel auprès de la Commission d'appel des pensions, la Cour fédérale du Canada et la Cour suprême du Canada dans des affaires mettant en cause le RPC et ayant fait l'objet d'un appel au-delà du palier des tribunaux de révision[2], les protocoles de gestion ainsi que les « pratiques exemplaires » concernant, à titre d'exemple, les processus régissant les auditions et les initiatives en matière de communication qui incluent les guides portant sur le programme et les états annuels personnalisés des cotisations au RPC.

Objectifs et perspectives des politiques

Outre son rôle de mécanisme de référence aux fins de l'attribution des prestations et de l'exécution des services de réadaptation, le programme de prestations d'invalidité du RPC témoigne des objectifs publics et de certaines valeurs profondément ancrées. L'un des premiers buts en matière de politique du programme de prestations d'invalidité du RPC, qui demeure primordial, est le suivant :

(1) Offrir une certaine forme de protection du revenu ou de sécurité financière, qui s'ajoute à celle qu'offre les régimes d'assurance privés, l'épargne personnelle et les programmes d'assurance-emploi, en remplaçant une partie des gains des cotisants qui ne peuvent travailler en raison d'une invalidité physique ou mentale grave et prolongée.

Parmi les autres objectifs en matière de politique du programme de prestations d'invalidité du RPC figurent, dans le désordre, les suivants :

(2) Promouvoir le retour au travail en aidant à tout le moins certains bénéficiaires de prestations d'invalidité du RPC à entreprendre un travail rémunérateur. On peut désormais considérer cet objectif comme « bénéfique à tous ». À l'origine, cependant, les dispositions relatives à la réadaptation présentaient un caractère coercitif au sens où elles pouvaient permettre d'imposer, à un client, de se soumettre à des mesures de réadaptation et, en cas de refus de celui-ci, d'interrompre le versement de ses prestations. C'est probablement la raison pour laquelle cette caractéristique du programme de prestations d'invalidité du RPC n'a pas retenu la faveur des fonctionnaires, pendant plusieurs années.

---

[2] Contrairement à la Commission d'appel des pensions, à la Cour fédérale du Canada et à la Cour suprême du Canada, les tribunaux de révision ne publient pas leur jurisprudence sur les décisions du RPC en raison du fait qu'ils ne constituent pas le palier d'appel de fond à ce chapitre. S'agissant de l'évolution de la situation du droit, la Division des services juridiques du BCTR a préparé un « Dossier des sources invoquées » en deux volumes, destiné aux membres des tribunaux de révision et qui porte sur les dossiers soumis à la CAP, à la Cour fédérale du Canada et à la Cour suprême du Canada.

(3) Veiller à l'intégrité et à l'imputabilité du programme, de sorte que les versements soient convenablement payés, que les appels soient entendus rapidement et de manière équitable et que les erreurs et les fraudes soient évitées.

(4) Assurer et, à l'occasion, rétablir la viabilité et l'abordabilité financières du RPC, pour les générations actuelles et futures.

À chacun de ces objectifs correspond une perspective relativement à ce que devraient et doivent, en pratique, être le rôle et la nature du programme. Ainsi, à l'objectif de protection du revenu correspond une perspective axée sur l'admissibilité, à l'objectif du retour au travail correspond le thème de l'habilitation et de la programmation active, à l'objectif d'intégrité du programme correspond l'axe de l'observation et de l'exécution tandis qu'à l'objectif de la viabilité et de l'abordabilité financières correspond un point de vue qui s'intéresse particulièrement aux préoccupations à caractère actuariel, à la capacité économique ainsi qu'à l'équité des obligations en matière de cotisations de toutes les générations de travailleurs canadiens.

L'un des thèmes récurrents de l'évolution du programme de prestations d'invalidité du RPC touche l'interaction de ces quatre objectifs et perspectives. Au cours de chacune des périodes de l'historique du programme, ces objectifs et les points de vue qui leur correspondaient ont pu compter tant sur des parrains que sur des critiques et chacun d'entre eux a eu une influence déterminante sur le façonnement du RPC. Au cours des dernières années, les objectifs du retour au travail, de l'intégrité du programme et de la viabilité financière ont eu une importance relativement supérieure à celle qui était la leur au cours des périodes antérieures de l'histoire du programme de prestations d'invalidité du RPC. En parallèle, l'objectif de la sécurité du revenu a été soumis à certaines restrictions, afin de ralentir le taux de croissance des dépenses du programme.

Éléments du programme

Le programme de prestations d'invalidité du RPC comporte six éléments. L'un de ceux-ci est la pension d'invalidité versée aux cotisants admissibles. En 1999-2000, une somme de 2,6 milliards de dollars a été versée à 287 000 cotisants. Un deuxième élément est celui des prestations d'invalidité versées aux enfants de cotisants. Cet élément comporte ses propres règles en matière d'admissibilité ainsi que ses propres taux. En 1999-2000, une somme de 245 millions de dollars a été versée en prestations à 97 000 enfants. Le troisième élément est celui du programme national de réadaptation professionnelle et des autres services de soutien et mesures d'incitation de retour au travail connexes. Un quatrième élément est celui du processus décisionnel visant les demandes ainsi que le système d'appel en trois paliers régissant l'administration et le règlement des demandes de prestations. Le cinquième élément est celui de l'assurance de la qualité ainsi que des activités de surveillance et d'évaluation connexes s'inscrivant dans l'axe de l'objectif d'intégrité du programme. Le sixième élément est formé d'un ensemble d'accords conclus entre le RPC et le RRQ, afin de gérer l'organisation du travail entre les régimes et de donner suite aux modifications législatives. On retrouve en outre une série de 14 ententes en matière d'échange d'information

conclues avec des gouvernements provinciaux et cinq ententes analogues conclues avec des commissions provinciales d'indemnisation des travailleurs en plus de 40 « accords de remboursement » ratifiés avec des assureurs du secteur privé. L'administration a également conclu des accords internationaux de sécurité sociale avec plus de 40 autres pays. Le tableau 1 illustre les liens entre les objectifs des politiques, les perspectives sur le plan des valeurs ainsi que les éléments du programme.

Tableau 1
Objectifs des politiques, perspectives et éléments du programme de prestations d'invalidité du RPC

Objectifs de politiques	Perspectives des valeurs	Éléments du programme
Protection du revenu	Admissibilité : Toute personne qui cotise au Régime acquiert le droit à un soutien du revenu, en cas d'invalidité	➢ Pensions d'invalidité ➢ Prestations d'invalidité pour enfants ➢ Accords internationaux de sécurité sociale ➢ Accords de remboursement
Retour au travail	Habilitation : Aider et encourager les personnes aptes au travail et qui souhaitent travailler, à réintégrer les rangs de la population active rémunérée	➢ Programme de réadaptation professionnelle de l'invalidité du RPC ➢ Services de soutien et d'évaluation connexes ➢ Mesures d'incitation au travail, comme l'exemption des gains d'emploi
Intégrité et imputabilité du programme	Exécution : Grâce à des mécanismes de contrôle et d'observation, veiller à ce que les prestations soient versées aux personnes qui y ont droit, au moment approprié et à ce que les sommes versées soient les bonnes.	➢ Programme d'assurance de la qualité et vérifications internes ➢ Accords d'échange d'information avec les provinces et les CAT ➢ Demandes initiales de prestations d'invalidité du RPC et de réexamen en vertu des processus de DRHC, des tribunaux de révision et de la Commission d'appel des pensions
Viabilité et abordabilité financières	Économie : Être conscient des coûts du programme et du financement, tant à court terme que pour les générations futures.	➢ Majoration des taux de cotisation ➢ Pratiques du Fonds de placement du RPC ➢ Admissibilité aux prestations d'invalidité et administration de celles-ci ➢ Accords d'échange d'information et de remboursement

Périodes de l'évolution de la politique du programme de prestations d'invalidité du RPC

L'un des principaux objectifs du présent document consiste à relever les principales périodes ayant donné lieu, au cours de son histoire, à des changements des lois et des politiques du programme de pensions d'invalidité du RPC. L'attention accordée à l'historique du RPC et du programme d'invalidité du RPC ne vise pas simplement à situer le contexte de manière générale. Elle vise plutôt à jouer un rôle fondamental sur le plan de la documentation et de la compréhension des phases d'évolution du RPC ainsi que de la nature des débats, des décisions et des développements.

Pour comprendre la situation dans laquelle nous nous retrouvons actuellement, et fixer notre orientation future éventuelle, il importe de connaître notre passé et les raisons de notre cheminement. Le programme de prestations d'invalidité du RPC actuel est un témoignage du passé et un gage de l'avenir. Ce programme a fait l'objet de réformes en plus de subir des pressions en matière de restrictions et de donner lieu à diverses décisions. En nous interrogeant sur le passé, nous pourrons mieux déterminer quelles options en matière de politique et de programme ont été délaissées et pourquoi ainsi que comment les programmes ont été conçus. Une analyse historique nous rappelle également le rôle déterminant du passé, dans le domaine de la politique publique. Les choix antérieurs en matière de conception des programmes ainsi que de processus décisionnels éclairent et orientent les contraintes et les choix auxquels sont confrontés les gouvernements, tant aujourd'hui que demain.

Comme nous l'avons déjà indiqué, l'évolution de la politique du programme de prestations d'invalidité du RPC peut être divisée en quatre périodes historiques majeures. Ces périodes ne constituent pas des époques précises et parfaitement circonscrites. En effet, elles se chevauchent et sont inter-reliées de diverses façons. Cependant, certains attributs internes fondamentaux leur confèrent une image et une dynamique relativement spécifiques. Les quatre périodes de l'élaboration de la politique du programme de prestations d'invalidité du RPC sont les suivantes :

- *1964-1970 : conception de la politique et formation.* Amendement constitutionnel, négociations intergouvernementales, appuis et lois fédérales sur le RPC. Préparatifs administratifs et implantation progressive des cotisations du RPC, des prestations de retraite, de survivant et d'invalidité.

- *1970-1986 : mise en oeuvre, adaptation et propositions de réforme.* Des prestations d'invalidité furent versées, pour la première fois, au cours de l'exercice 1970-1971. Léger assouplissement des exigences en matière de cotisations pour les prestations d'enfant et la pension d'invalidité.

- *1987-1993 : importantes réformes du RPC.* Au rang des réformes figurent la libéralisation des exigences relatives à l'admissibilité aux prestations d'invalidité et une majoration importante du taux de celles-ci.

- *1994-2001 : critique, repli et réorientation du programme de prestations d'invalidité du RPC.* Changements sur le plan des prestations et restrictions de l'admissibilité aux pensions d'invalidité.

Ces périodes de changement des politiques découlent de réformes législatives, réglementaires et administratives ayant visé le volet de l'invalidité du RPC[3]. Pour chacune de ces périodes, on tentera de répondre aux questions suivantes : quelle est la portée de la politique en matière d'invalidité du RPC? En d'autres termes, quels interventions de référence et éléments de programme sont en vigueur et comment les objectifs des politiques sont-ils définis et mis de l'avant? Quels sont, le cas échéant, les principaux changements des caractéristiques du programme et des dispositions législatives, notamment en ce qui concerne le niveau des prestations, les exigences en matière d'admissibilité du programme de prestations d'invalidité? Qui sont les intervenants et les organisations qui participent aux changements sur le plan des politiques et des décisions? Quelles sont les questions de fond et les tendances relatives au système d'appel du RPC? Quelle est la situation sur le plan des paiements de prestations d'invalidité et du nombre de cas? Quels autres événements marquants en matière de politique sociale et de politique ayant eu des répercussions sur la politique en matière d'invalidité du RPC sont survenus? À titre d'exemple, la réforme des pensions constituait-elle une priorité importante du gouvernement? En résumé, quelles sont les répercussions de la période, sur les requérants de prestations d'invalidité du RPC?

CONCEPTION DE LA POLITIQUE EN MATIÈRE D'INVALIDITÉ ET FORMATION : 1964-1970

L'évolution du programme de prestations d'invalidité du RPC ne remonte pas à une date en particulier; elle trouve ses origines beaucoup plus loin, dans le temps, que ne le réalisent nombre de Canadiens. Ainsi, à titre d'exemple, en 1919, le Parti Libéral du Canada avait, dans le cadre de sa convention, adopté une déclaration qui prévoyait ce qui suit : « Dans la mesure où la situation financière du Canada le permet, le gouvernement fédéral devrait, en collaboration avec les gouvernements des provinces, implanter un système adéquat d'assurance sociale applicable en cas... d'invalidité » (Guest, 1998: 66). Si l'on se penche d'un peu plus près sur la genèse du régime en tant que tel, on peut estimer que son histoire a débuté en 1957, alors que le niveau d'intérêt à l'égard d'un régime de pension contributif de l'État est clairement apparu, parmi les principaux partis politiques fédéraux du Canada, dans le cadre des résolutions des conventions politiques et les déclarations des campagnes électorales[4].

---

[3] Même si, dans l'ensemble, les résultats seraient vraisemblablement identiques, une analyse portant plus particulièrement sur les pensions de retraite ou de survivant pourrait mener à la définition d'un nombre différent de phases historiques ou à des phases présentant des caractéristiques distinctes.

[4] Parmi les autres dates qui représentent un événement marquant dans le processus de création du programme d'invalidité du RPC figurent 1937 et 1954. En 1937, un amendement apporté à la *Loi des pensions de vieillesse*, adoptée un an plus tôt, prévoyait l'intégration d'un régime à frais partagés, lié aux ressources, à l'intention des personnes aveugles et de toute autre personne handicapée non couverte par un régime provincial d'indemnisation des victimes d'accident du travail ou un programme de pension et d'allocation aux anciens combattants. En 1954, avec l'adoption de la *Loi sur les invalides*, le gouvernement provincial offrait de partager, avec les provinces, le coût des

Au cours des années 1950, les priorités en matière de réforme des pensions, au Canada, visaient principalement l'élimination de l'assistance vieillesse liée aux ressources, l'amélioration de la valeur de la sécurité de la vieillesse universelle et la bonification de la couverture et des caractéristiques des régimes professionnels, en milieu de travail (Bryden, 1974: 137-46). Les États-Unis avaient implanté un régime de pension de l'État lié aux gains, appelé « Social Security » (sécurité sociale), en 1935, avant d'en étendre la portée, en 1939, de manière à couvrir les survivants et d'y adjoindre une assurance-invalidité à l'intention des cotisants, en 1956. Au fil des ans, le régime américain avait fait l'objet de discussions dans les cercles politiques et bureaucratiques canadiens et cette dernière mesure avait notamment suscité une attention particulière.

Origines

Après l'élection fédérale de 1957, dans le cadre de laquelle les pensions de la vieillesse avaient occupé une place importante, John Diefenbaker avait déclaré « qu'un gouvernement conservateur examinerait la possibilité de remanier la pension de la vieillesse pour en faire un régime contributif. » Le premier ministre Diefenbaker avait demandé, en 1958, que soit engagée une étude comparative des systèmes canadien et américain. Cependant, il limita ses interventions jusqu'au début de 1962, alors qu'il écrivit aux premier ministres des provinces, afin d'obtenir une modification de l'article 94a) de l'*Acte de l'Amérique du nord britannique (AANB)* d'alors, pour permettre l'adoption d'une loi fédérale portant sur l'établissement d'un régime de pension inspiré du système de l'assurance sociale qui pourrait inclure, outre une pension de retraite, des prestations d'invalidité et de survivant.

À partir d'énoncés à caractère général et de promesses faites vers la fin des années 1950, relativement à un régime de pension de l'État, les partis politiques, et tout particulièrement le Parti libéral avaient approfondi leurs réflexions de sorte qu'à l'époque des élections fédérales de 1962 et 1963, des idées plus détaillées avaient été mises de l'avant, le chef du parti s'étant fortement engagé, publiquement, en faveur d'un régime de pension de l'État fondé sur la rémunération, pour les Canadiens. Les travaux de conception initiale du RPC eurent lieu entre 1957 et 1963, alors que les Libéraux formaient l'opposition. Un comité consultatif spécial élabora, en 1961 et au début de 1962 le plan libéral préliminaire de régime de pension[5]. Les

---

allocations destinées aux personnes totalement et définitivement invalides, ayant entre 18 et 69 ans. Dans les deux années qui suivirent, des accords bilatéraux furent conclus entre le gouvernement fédéral et les dix provinces.

[5] Bryden (1997) offre un excellent résumé historique des événements, des intervenants et des questions de fond de cette période dont un résumé suit. Un comité du Parti libéral, chargé des questions de sécurité sociale, sous la présidence du sénateur David Croll, fut mis sur pied en 1957 et fut chargé de produire des conclusions susceptibles d'être étudiées dans le cadre de la convention de 1958 du parti. Parmi les concepts politiques mis de l'avant figuraient un régime de pension universel et transférable. Lors de la convention de 1958, on approuva des résolutions visant à étendre la portée des pensions d'invalidité et à implanter un nouveau régime de pension universel, contributif et transférable. Ces idées firent partie de la plate-forme électorale de 1958. La conférence de Kingston, de septembre 1960, par le biais d'un comité spécial sur les questions politiques présidé par Walter Gordon comptant notamment sur la participation de Tom Kent et les assises du Parti libéral de janvier 1961 donnèrent l'occasion, aux Libéraux, d'approfondir leur réflexion sur la question des pensions. Lors de ces dernières assises, on adopta une résolution portant sur la politique en matière de pension, laquelle reprenait, sur le principe, la déclaration de 1919 qui prévoyait

principales caractéristiques de conception, décrites dans un document du Parti libéral datant de 1962, prévoyaient un système obligatoire, contributif, auquel participeraient tant les employeurs que les employés, la possibilité de transférer les prestations, une couverture nationale et une période de mise en oeuvre de dix ans (Bryden, 1997: 69-71). À cette époque, le premier ministre Diefenbaker communiqua avec les premier ministres des provinces, en leur demandant d'appuyer un accord constitutionnel qui ouvrirait la voie à l'adoption d'une loi fédérale portant sur un régime de pension. Lors de l'élection fédérale de juin 1962, les thèmes de l'assurance-santé et des pensions vinrent au premier rang des questions de politique sociale. L'importante majorité dont jouissait le premier ministre Diefenbaker fut réduite à un gouvernement minoritaire et, en janvier 1963, le gouvernement du Québec refusa d'accorder son appui à une telle modification à défaut d'avoir préalablement pris connaissance des détails des dispositions législatives entrevues par le gouvernement Diefenbaker, condition que celui-ci rejeta.

Lors de l'élection fédérale d'avril 1963, M. Pearson promit qu'un gouvernement libéral s'engagerait à « 60 jours de décisions », au rang desquelles celle d'un régime de pension de l'État viendrait au premier rang. En effet, un régime de pension contributif, fondé sur la rémunération, constituait l'élément clé du programme de pension en trois volets des Libéraux. Les autres volets consistaient à étendre les prestations de Sécurité de la vieillesse (SV) aux personnes âgées de 70 ans et plus et à rendre la SV disponible, sur une base progressive, aux personnes ayant entre 65 et 69 ans. Suite à leur victoire à l'élection de 1963, les Libéraux formèrent un groupe de travail interministériel sur la question des pensions, sous la présidence du sous-ministre du Bien-être social, lequel rendait compte à un comité du cabinet chargé des questions de sécurité sociale. Les fonctionnaires connaissaient parfaitement les régimes de pension des autres pays industriels et ils parvinrent à élaborer une ébauche détaillée mais réalisable du régime de pension contributif, lequel fut approuvé par le cabinet fédéral, dans les trois mois. La tâche qui consistait à obtenir l'approbation des provinces ne fut ni aussi rapide ni aussi simple.

Négociations et décisions

Conscient de la nécessité d'une modification de la Constitution, Tom King, conseiller en matière de politique de M. Pearson, recommanda que l'on discute de la question des prestations d'assurance destinées aux personnes handicapées avec les premier ministres des provinces, le premier ministre leur indiquant que le gouvernement fédéral était prêt à doter le RPC d'une telle prestation. En juin 1963, dans une lettre qu'il fit parvenir aux premier ministres des provinces, le premier ministre Pearson décrivit les plans fédéraux en matière de réforme des pensions, soulignant qu'une discussion intégrale de la question de l'assurance-invalidité serait reportée, de sorte que l'on puisse se pencher sur le thème de l'amélioration des prestations de vieillesse (Bryden, 1997: 84-91). Le gouvernement fédéral en vint à un accord sur un régime universel contributif en juillet 1963 et celui-ci devait être présenté dans le cadre de la conférence fédérale-provinciale des ministres du Bien-être, au cours du mois de septembre de cette même année.

---

l'adoption « d'un nouveau régime contributif, pour autant que l'on puisse s'entendre avec les provinces, sur une base actuarielle saine » (Kent, 1988: 92). Plus tard au cours de cette même année, alors qu'il s'adressait à l'ensemble de la population, à la radio, le chef libéral Lester Pearson s'engagea à faire d'un régime de pension contributif national un élément du programme du Parti libéral.

Les prestations d'invalidité ne figuraient pas dans le premier énoncé de politique concernant les pensions des Libéraux de M. Pearson, en juillet 1963 ainsi que dans leur première version du projet de loi C-75, déposé au Parlement, en janvier 1964. Dans le cadre de leur réunion de septembre 1963, les ministres du Bien-être avaient convenu de la nécessité d'une modification constitutionnelle pour faire en sorte que l'on puisse inclure des prestations à l'intention des personnes handicapées et des survivants. Dans la foulée de la conférence fédérale-provinciale des premier ministres tenue en novembre 1963, dans le cadre de laquelle certaines réserves avaient été soulevées, par divers premier ministres, en rapport avec le plan fédéral, on mit sur pied un comité du cabinet fédéral sur la sécurité sociale, lequel fut chargé de revoir la proposition fédérale concernant le RPC. Lors d'une conférence des premier ministres tenue à la fin mars et au début d'avril 1964, la version révisée du plan fédéral fut présentée, celui du Québec étant dévoilé.

De constants échanges, consultations et négociations jouèrent un rôle fondamental dans la formulation du RPC et du RRQ et, du même coup, des pensions d'invalidité intégrées à ces régimes[6]. Au cours de la période d'élaboration de la politique, en 1963 et 1964, se tinrent des réunions confidentielles entre les ministres libéraux du Québec du Cabinet Pearson et le premier ministre du Québec, ainsi que des réunions privées et des échanges entre celui-ci, le premier ministre, son conseiller principal en matière de politique et le secrétaire du Cabinet. Cette période fut également le théâtre d'une conférence des ministres fédéral et provinciaux du Bien-être, dans le cadre de laquelle on discuta de la question des pensions ainsi que de trois conférences fédérale-provinciales des premier ministres. Des fonctionnaires fédéraux rencontrèrent à de nombreuses reprises leurs collègues du Québec et de l'Ontario, le premier ministre Pearson échangeant une correspondance soutenue avec les premiers ministres des provinces (Simeon, 1972).

Le gouvernement du Québec était déterminé à élaborer son propre régime de pension public, l'Assemblée législative du Québec adoptant une résolution à cet effet, en 1963. Dans le cadre de la conférence fédérale-provinciale d'avril 1964, le premier ministre du Québec présenta un aperçu du futur Régime de rentes du Québec. Kent (1988:274), qui faisait partie de la délégation fédérale lors de la conférence, rappelle « que, au vu de son objectif, il s'agissait d'un excellent régime. Il prévoyait le versement de pensions considérablement supérieures à celles que nous proposions et était doté de prestations complémentaires de survivant et d'invalidité, que nous n'avions pas le droit, sur le plan constitutionnel, d'inclure. Il permettait de générer, sur une période de plusieurs années, d'importants fonds de placement. On pouvait pratiquement voir les premier ministres des autres provinces se réjouir d'avance d'une telle perspective. »

Une modification constitutionnelle s'avérait nécessaire pour permettre au Parlement d'adopter des lois relativement aux prestations complémentaires des pensions de la vieillesse, y compris les

---

[6] Des universitaires et des participants ont fort bien relaté, ailleurs, les luttes politiques qui ont donné lieu à la mise en œuvre du RPC et du RRQ (LaMarsh, 1968; Simeon, 1972; Bryden, 1974; Kent, 1988; Bryden, 1997). L'un des participants au processus politique, Tom Kent (1988: 284), a décrit la création du RPC et du RRQ comme « l'expression constructive du concept de fédéralisme coopératif... une combinaison équilibrée des meilleures idées fédérales et provinciales ». Pour Kent et les Libéraux de Pearson des années 1960, le fédéralisme coopératif se fondait sur un respect mutuel des compétences fédérales et provinciales, des consultations bilatérales et la coordination de mesures parallèles, portant sur des questions d'intérêt commun.

prestations de survivant et d'invalidité. En 1964, les dix provinces donnèrent leur accord à l'article 94 a) de l'AANB. En contrepartie de l'accord des provinces à l'élargissement constitutionnel des compétences fédérales, le gouvernement Pearson leur octroya le contrôle de la portée, de la modification et du financement du RPC :

- Toute province peut décider de se désengager et de mettre sur pied son propre régime, auquel cas le RPC cesse d'être opérationnel dans cette province.
- Les principales modifications ainsi que les « modifications de fond »[7] du RPC doivent recevoir l'aval du Parlement et d'au moins les deux tiers des gouvernements provinciaux représentant non moins des deux tiers de la population (disposition incluant le Québec).
- Les surplus dégagés du Fonds du RPC sont prêtés aux gouvernements provinciaux, selon des modalités d'emprunt spéciales.

Non seulement le RPC constitue-t-il un exemple de fédéralisme coopératif, mais il contient également ses propres éléments législatifs de fédéralisme classique, sur le plan de la clause de désengagement et de fédéralisme enchevêtré, avec son mode de révision prévoyant des veto multiples. Le mode de révision valida voire renforça, dans une certaine mesure, le transfert des pouvoirs au profit des provinces de la fédération canadienne. Il donnait un véritable sens à la philosophie du fédéralisme coopératif qu'endossait le gouvernement libéral. D'autre part, tout en tenant compte des ententes asymétriques entre le RPC et le RRQ, il réservait également aux autres provinces un véritable rôle officiel sur le plan de la régie du RPC.

Lorsque les Libéraux dévoilèrent, pour la première fois, le RPC en juillet 1963, certains députés et groupes publics estimèrent que cette proposition était inadéquate eu égard à l'absence de prestations complémentaires pour les personnes handicapées, veuves et orphelines. La modification constitutionnelle ratifiée un an plus tard intégra, à la conception fédérale du RPC, des prestations d'invalidité, de décès et de survivant. Les gouvernements provinciaux souhaitaient intégrer les prestations d'invalidité au RPC puisque celles-ci les soulageraient sur le plan des versements au titre de l'assistance sociale et de l'indemnisation des travailleurs. L'indexation des prestations d'invalidité les rendait également plus intéressantes que les programmes fédéraux d'assistance sociale, lesquels n'avaient jamais été automatiquement indexés au coût de la vie[8].

Des négociations entre Ottawa et Québec eurent notamment une influence directe sur la nature de la prestation d'invalidité, entre autres caractéristiques des régimes. Dans sa proposition de régime

---

[7] Les principales modifications ainsi que les modifications de fond dont il est fait état dans la loi couvrent les aspects suivants : le niveau général des prestations versées en vertu du RPC, les classes de prestations, les taux de cotisation, les formules de calcul des cotisations et des prestations payables, la gestion ou le fonctionnement du Compte du RPC et du Fonds de placement du RPC ainsi que la composition et le mandat du Comité consultatif du RPC. De telles modifications exigent un préavis de deux ans avant d'entrer en vigueur à moins que toutes les provinces ne conviennent de renoncer à cette exigence de préavis. En conséquence, le système d'appel n'est pas couvert, dans les dispositions législatives régissant le RPC, comme un domaine de politique de fond qui impose le respect de ce processus officiel de préavis et de consensus intergouvernemental. Si les modifications de fond semblent « toucher à l'essence même de ce à quoi a droit un bénéficiaire et ce qu'un cotisant doit payer », la procédure d'appel, au même titre que plusieurs autres aspects du Régime semblent représenter une « question administrative » (Thorson, 1964: 449).

[8] Entrevues. Voir également Prince (2001b: 797).

de pension, le Québec avait prévu une prestation d'invalidité tout en en restreignant l'admissibilité aux personnes de 60 ans et plus, vraisemblablement en raison de préoccupations de nature financière (Bryden, 1974: 247)[9]. Lorsque Ottawa décida d'ajouter une prestation d'invalidité à sa proposition législative de novembre 1964, dans le cadre du projet de loi C-136, aucune limite d'âge n'y était associée. À terme, tant le RPC que le RRQ intégrèrent une prestation d'invalidité assujettie à aucune restriction sur le plan de l'âge. Ottawa adopta deux autres caractéristiques qui émanaient de la proposition du Québec et qui revêtaient de l'importance pour les personnes handicapées à faible revenu : absence de cotisations sur les premiers 600 $ de revenus annuels et ajustement des prestations à la hausse du coût de la vie, jusqu'à concurrence de 2 % par année. À terme, les deux gouvernements eurent une influence sur leurs positions mutuelles relativement aux prestations d'invalidité, ce qui se traduisit par l'assouplissement des exigences en matière d'admissibilité et le versement de prestations plus généreuses.

Objectifs et conception du programme

Au moment de son adoption, au milieu des années 1960, le RPC présentait un certain nombre de caractéristiques novatrices. L'adoption d'un modèle d'assurance sociale prévoyant des cotisations obligatoires et une couverture élargie de la population active, pour divers types de risques et le versement de prestations adaptées, dans une certaine mesure, à la hauteur des cotisations, ne constituaient pas une nouveauté pour les Canadiens, s'agissant des régimes d'indemnisation des accidentés du travail et de l'assurance-chômage. Cependant, son adoption constituait une nouveauté par rapport aux politiques fédérales et provinciales établies, en matière de revenus, pour les personnes handicapées.

Avant l'implantation du RPC, le principal moyen qui permettait de venir en aide aux personnes handicapées mettait en cause un modèle d'assistance sociale ou de compensation. Le modèle d'assistance sociale était fondé sur des programmes de bien-être, gérés par les provinces, dont les gouvernements provinciaux et fédéraux partageaient généralement les coûts et dont l'admissibilité était déterminée par un test fondé sur les besoins ou les moyens. À titre de régime de pension contributif de l'État, le RPC verserait désormais des pensions de retraite et des prestations d'invalidité, à l'échelle nationale, comme s'il s'agissait d'un droit. Tandis que les régimes de pension d'invalidité des anciens combattants et de rémunération des accidentés du travail étaient des programmes spécialisés assurant une rémunération pour des cas précis, dans des circonstances particulières, le programme de prestations d'invalidité du RPC avait un caractère général et prévoyait le versement de prestations quelle que soit la cause de l'invalidité. L'objectif, ainsi que le prévoyaient les dispositions législatives d'origine était « d'implanter un programme complet de pension de vieillesse et de prestations complémentaires, au Canada, payables aux cotisants et en leur nom » (CCH, 1968).

---

[9] Lorsque les États-Unis ajoutèrent l'assurance-invalidité à leur régime de sécurité sociale, en 1956, celle-ci était destinée aux personnes souffrant d'une invalidité physique ou mentale permanente et âgées d'au moins 50 ans. Le Congrès fit disparaître cette limite d'âge en 1960 (Dixon, 1973: 13).

Le RPC fut le la première loi canadienne, en matière de pension de l'État qui imposait un test portant sur les gains ou sur la retraite, aux fins de l'admissibilité aux pensions de vieillesse (Bryden, 1974: 4). Des dispositions analogues se retrouvaient dans le programme d'assurance nationale du Royaume-Uni ainsi que dans le système de la sécurité sociale américaine. Pour les requérants du RPC, le test relatif à la retraite prévoyait que toute personne âgée de moins de 70 ans devait avoir pris sa retraite d'un emploi régulier, au sein de la population active rémunérée, pour avoir droit à une pension de retraite et toucher une telle pension.

Une caractéristique distinctive connexe du RPC tenait au fait que l'on y retrouvait une définition quelque peu plus générale de ce que constituait une invalidité, aux fins de l'octroi de prestations. La *Loi sur les invalides*, qui était la loi existante fédérale en matière d'invalidité, à l'époque, contenait une définition de l'invalidité qui mettait l'emphase sur son caractère permanent et total, Le RPC mit de l'avant les concepts de l'invalidité grave et prolongée et de la mesure dans laquelle celle-ci permettait ou non à la personne visée de détenir un emploi véritablement rémunérateur. Ce faisant, le RPC ajoutait le concept d'« employabilité » à la politique canadienne en matière de revenu d'invalidité (Willard, 1964a: 247).

L'objectif principal de la prestation d'invalidité du RPC était d'offrir, comme s'il s'agissait d'un droit, un mécanisme de remplacement d'un niveau de revenu minimum raisonnable aux travailleurs frappés d'une invalidité grave et prolongée. Dans le cadre des débats législatifs, des discours ministériels et des énoncés gouvernementaux, on mit l'emphase sur le volet du droit à pension de ce programme lié aux gains. L'objectif de la politique était d'offrir une prestation à laquelle aucun stigmate ne serait rattaché et d'assurer un certain niveau de protection contre une éventuelle perte de revenu suite à une invalidité, assurant ainsi la sécurité du revenu familial (Santé nationale et Bien-être social, 1967). À l'époque, contrairement à ce qui est le cas aujourd'hui, le fait de cotiser au RPC n'était pas forcément envisagé comme une mesure à caractère fiscal. Au contraire, dans le contexte du début des années 1960, alors que la plupart des Canadiens ne disposaient d'aucun régime de pension ni de régime d'épargne-retraite, le fait de cotiser au RPC était généralement envisagé comme un moyen d'acquérir un droit à des prestations auxquelles la plupart des travailleurs et de leur famille n'avaient autrement pas eu droit (Kent, 1988).

Trois autres objectifs se retrouvaient dans la version originale des dispositions législatives régissant le RPC ainsi que dans les travaux de réflexion qui avaient mené à la conception du programme de prestations d'invalidité. La loi permettait le financement de mesures de réadaptation professionnelle dans le cadre du RPC et l'implantation d'un système d'appel à trois paliers, étayant ainsi officiellement le caractère souhaitable des objectifs du retour au travail ainsi que d'équité et d'intégrité du programme. En outre, et cet aspect est à tout le moins aussi important que l'objectif de la protection du revenu, voire plus, les gouvernements et organisations d'affaires s'attardèrent particulièrement à l'abordabilité financière ainsi qu'aux répercussions économiques du RPC en tant que tel. À l'époque, des voix s'étaient élevées en ce qui concernait les répercussions du RPC sur les marchés des capitaux, l'épargne privée, les régimes de retraite professionnels ainsi que les taux d'inflation et de croissance de l'économie canadienne. Conscients de ces préoccupations et de ces pressions, les gouvernements décidèrent de limiter les prestations de retraite maximum du RPC et du RRQ à 25 % des gains, jusqu'à concurrence de la

rémunération moyenne, laissant ainsi une large marge de manœuvre pour permettre aux régimes de pension du secteur privé, aux régimes de retraite bénéficiant d'une aide fiscale ainsi qu'à l'épargne personnelle la possibilité de répondre aux besoins en matière de revenu de retraite des Canadiens.

Les préoccupations relatives aux coûts eurent également une influence déterminante sur les règles en matière d'admissibilité, la formule d'indexation et le calendrier de mise en oeuvre de la nouvelle prestation d'invalidité. S'agissant de la version initiale des règles d'admissibilité, un membre du gouvernement remarqua, plusieurs années plus tard, de manière fort à propos : « Si l'on se rappelle des discussions ayant entouré l'élaboration du RPC, il est indiscutable qu'aucune autre prestation n'a posé autant de problèmes ou n'a soulevé autant de questions que ne l'ont fait les dispositions relatives à la prestation d'invalidité » (Tremblay, 1991: 5389).

Tableau 2
Conception originale du programme du
Régime de pensions du Canada et du volet de l'invalidité

Caractéristiques de conception générale du RPC

- Programme gouvernemental fédéral et provincial sous administration fédérale
- Cotisation obligatoire des employés, des employeurs et des personnes occupant un emploi autonome : 1,8 % du salaire ou de la rémunération annuelle comprise entre 600 $ et 6 100 $, avec cotisation équivalente des employeurs et cotisation à hauteur de 3,6 % pour les personnes occupant un emploi autonome
- Large couverture nationale de la population en âge de travailler
- Prise en charge de divers risques : retraite, décès et invalidité
- Types de prestations : pension de retraite, prestation de décès, prestations d'invalidité, prestations d'enfant de cotisant invalide, prestations de personnes veuves invalides, prestations d'orphelin, prestations de survivant et prestations de personnes veuves
- Mise en commun des risques sans distinction des taux individuels par rapport aux types de risques
- Correspondance entre le niveau des prestations et celui des cotisations et de la rémunération industrielle moyenne
- Objectif principal : niveau de revenu minimum raisonnable et remplacement de la rémunération
- Offert en tant que droit aux requérants admissibles
- Mesures de réadaptation professionnelle admissibles
- Système d'appel à trois paliers
- Indexation annuelle automatique des prestations comprise entre 1 % et 2 %
- Versement mensuel des prestations
- Prestations constituant un revenu imposable pour les gouvernements fédéral et provinciaux
- Cotisations déductibles aux fins de l'impôt sur le revenu
- Mise en oeuvre progressive avec perception des cotisations à compter de 1966, versement des pensions de retraite en 1967, des prestations de survivant en 1968 et des prestations d'invalidité en 1970
- Test de la retraite : les requérants doivent avoir pris leur retraite d'un emploi régulier
- Admissibilité aux prestations de retraite ramenée de 69 ans, en 1966 à 65 ans, en 1970
- Rapport actuariel portant sur le Compte du RPC, au moins une fois tous les cinq ans
- Les principaux changements doivent recevoir l'aval du Parlement et d'au moins les deux tiers des provinces représentant à tout le moins les deux tiers de la population

Caractéristiques de conception du programme de prestations d'invalidité

- Prestations comportant une partie liée aux gains (75 % du montant de la pension de retraite du cotisant, qui représente un montant équivalent à 25 % de la moyenne des gains mensuels ouvrant droit à pension) et une partie à taux fixe (forfaitaire) (25 $ multiplié par le rapport entre l'indice de pension de l'année et l'indice de pension de 1967)
- Règles d'admissibilité des cotisants invalides : entre 18 et 65 ans, avoir cotisé pendant cinq ans et souffrir d'une invalidité mentale ou physique grave et prolongée
- Présenter une demande par écrit et fournir un rapport médical
- Période d'attente de trois mois avant le versement des prestations
- Fin du versement des prestations d'invalidité à 65 ans et début du versement d'une pension de retraite
- Enfants à charge de cotisants invalides : enfants de moins de 18 ans ou ayant entre 18 et 25 ans, s'ils fréquentent à plein temps l'école ou l'université
- Montant égal pour chacun des quatre premiers enfants et réduit de moitié pour chaque enfant additionnel de la famille

Les règles originales en matière d'admissibilité aux prestations d'invalidité prévoyaient des critères fondés sur l'âge, un certain niveau d'invalidité et des cotisations dans le cadre d'un emploi antérieur. Pour être admissible, une personne devait avoir entre 18 et 65 ans, avoir effectué des cotisations liées aux gains au RPC pendant au moins cinq ans et être actuellement victime d'une invalidité mentale ou physique grave et prolongée qui l'empêchait de détenir régulièrement un emploi rémunéré ((Santé nationale et Bien-être social, 1967: 8). Les principes qui sous-tendaient ces règles tenaient au fait qu'un requérant de prestations d'invalidité devait avoir entretenu, récemment, un lien substantiel avec la population active rémunérée.

Par rapport aux autres prestations complémentaires prévues en vertu du RPC, c'est-à-dire les prestations de survivant et de décès, la pension d'invalidité était soumise à un test d'admissibilité plus contraignant. Aux dires du sous-ministre du Bien-être, la raison tenait au fait que « cette situation découle des problèmes qui se sont posés relativement au versement et à l'administration des prestations d'invalidité. Nous avons tenté de concevoir la prestation d'invalidité selon les mêmes principes qui s'appliquent à celle que l'on retrouve aux États-Unis bien que, dans certains cas, elle soit en fait plus généreuse ». Sur le plan de la conception du programme, l'une des différences tenait, à titre d'exemple, au fait que la période d'attente pour recevoir des prestations d'invalidité était de six mois, selon le régime américain de la sécurité sociale, par rapport à trois mois, selon celui du RPC. Pour lancer le programme de prestations d'invalidité, les fonctionnaires fédéraux estimaient « que la période d'éligibilité devrait être relativement rigoureuse, tant que l'on n'aura pas acquis une certaine expérience en rapport avec le programme » (Willard, 1964a: 250). On considérait que la détermination de l'invalidité était intrinsèquement délicate et de surcroît, le montant des prestations d'invalidité était supérieur à celui des autres prestations complémentaires.

La notion de droit à pension était liée au caractère obligatoire des cotisations de l'éventuel bénéficiaire. Financé par le truchement de cotisations obligatoires, on considérait dès lors que le paiement au titre de l'invalidité relevait plus d'une prestation de pension que d'un « cadeau » de l'État.

Dans le cas de la prestation d'invalidité versée aux enfants à charge d'un cotisant invalide, les critères d'admissibilité originaux mettaient en cause l'âge, un test lié aux études et le nombre d'enfants de la famille. Pour avoir droit à une prestation d'enfant à charge, celui-ci devait avoir moins de 18 ans ou entre 18 et 25 ans, s'il continuait de fréquenter l'école ou l'université à plein temps. Un montant équivalent était payable à chacun des quatre premiers enfants, cette somme étant réduite de moitié pour chaque autre enfant de la famille. Fait à noter, ce groupe, celui des enfants à charge de cotisants invalides, était absent de la version préliminaire originale du projet de loi portant sur le RPC. C'est le Comité mixte spécial de la Chambre et du Sénat qui fut créé pour étudier le projet de loi, qui recommanda que l'on prévoit une telle prestation pour chacun des enfants d'un cotisant invalide.

Formé de 12 sénateurs et de 24 députés, le Comité mixte se réunit à cinquante-et-une reprises, de la fin de 1964 au début de 1965, pour entendre plus de 100 témoins, fonctionnaires de huit ministères et agences du gouvernement fédéral. À terme, en plus d'endosser les principes du RPC, le Comité mixte recommanda des changements dans un certain nombre de domaines. L'une de ses propositions visait l'inclusion, dans le RPC, d'une prestation complémentaire, la prestation d'enfant à charge, payable pour chaque enfant d'un cotisant décédé, le montant de cette prestation étant identique à celui de la prestation d'orphelin. L'actuaire en chef avait prévu que les coûts additionnels de cette mesure seraient relativement faibles. Le gouvernement Pearson accueillit cette proposition et modifia le projet de loi. Le ministre expliqua le mérite de cette prestation comme « étant particulièrement utile pour aider les pensionnés invalides et leurs enfants à charge. À défaut, les familles de cotisants invalides subiraient des difficultés exceptionnelles, suite à la perte des gains du cotisant ». Grâce à cette modification « les enfants auront le droit aux mêmes avantages que ceux dont peuvent jouir les orphelins d'un cotisant » (LaMarsh, 1965). Le Comité mixte formula d'autres recommandations sur le programme de prestations d'invalidité relativement aux mesures de réadaptation, au coût des examens médicaux ainsi qu'à la nécessité d'une certaine souplesse sur le plan de la détermination de l'invalidité. Le gouvernement estima que ces suggestions étaient utiles et le ministre indiqua que les règlements du RPC en tiendraient compte (LaMarsh, 1965: 12144).

L'indexation automatique des prestations, sur l'inflation, au moyen d'un « indice de pension », fut une autre caractéristique novatrice des dispositions législatives régissant le RPC. « Pour la première fois, dans l'histoire canadienne en matière de sécurité sociale, on décida, dans le cadre de l'élaboration des dispositions régissant les régimes de pension du Canada et du Québec, d'intégrer un mécanisme d'augmentation automatique correspondant à la hausse du coût de la vie » (Guest, 1998: 154). Une étude menée à l'époque avait montré que des quelque 55 pays dans lesquels on retrouvait des systèmes de pension de l'État, seulement neuf d'entre eux avaient prévu des mécanismes législatifs d'ajustement automatique des sommes versées au titre des prestations de pension[10].

[10] Voir Comité mixte (1964: 133-45). Parmi les neuf pays figuraient le Chili, Israël et plusieurs états européens, principalement les pays scandinaves. Ainsi, avec l'indice de pension intégré au RPC et au RRQ, le Canada dota son régime de pensions public d'un mécanisme d'ajustement automatique au coût de la vie avant que les États-Unis, le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande, l'Australie et de nombreux autres régimes libéraux n'adoptent une telle mesure.

La disposition relative à l'indexation des prestations au coût de la vie entra en vigueur en 1968, un an après que les premières prestations de retraite eurent commencé à être versées. Grâce à cette mesure, les Canadiens avaient désormais la certitude que le pouvoir d'achat de leur pension demeurerait inchangé, cette question ayant préoccupé les bénéficiaires de pensions de la vieillesse, d'aide à la vieillesse et d'allocations aux invalides, au cours des 40 années précédentes. Pour les gouvernements, l'indexation semblait laisser entrevoir une réduction des demandes présentées par les groupes de pression et diverses organisations partisanes, en faveur d'une hausse des sommes versées au titre des prestations. Ainsi, l'indexation se justifiait tant sur le plan politique que de la politique sociale. Dans un premier temps (de 1968 à 1973), la formule d'indexation fut limitée à une hausse, d'une année sur l'autre, d'au moins 1 % et d'au plus 2 %. Si la moyenne de l'indice des prix à la consommation, c'est-à-dire le taux officiel de l'inflation, avait été inférieure à 1 %, au cours des 12 premiers mois, l'indice de pension demeurait inchangé, pour éviter toute hausse ou baisse relativement mineure. Si la moyenne avait été supérieure à 2 %, la hausse de l'indice de pension était limitée à 2 %. Ce plafond imposé à l'indexation des prestations permit de renforcer les objectifs, auxquels tenaient particulièrement les fonctionnaires du ministère des Finances, qui consistaient à limiter les coûts du RPC et à éviter d'aggraver l'inflation, dans l'économie canadienne[11].

Une autre caractéristique de conception du RPC fut l'implantation progressive de ses divers volets. En effet, le RPC entra en vigueur en 1966, par la perception des cotisations des employés, des employeurs et des personnes occupant un emploi autonome. Le versement des prestations débuta progressivement sur les quatre années suivantes : les pensions de retraite devinrent payables en 1967, cependant que les prestations de survivant (y compris les prestations pour enfants de cotisants invalides et décédés et les pensions combinées de survivant et d'invalidité) entrèrent en vigueur en 1968 et les prestations d'invalidité, en 1970. Les prestations de retraite complètes ne devinrent payables qu'en 1976. En parallèle, l'âge d'admissibilité aux prestations de retraite du RPC fut abaissé à 65 ans, à raison d'un an par année, en commençant par 69 ans, en 1966. Une telle implantation progressive des principaux programmes d'assurance sociale avait également prévalu dans le cadre du régime canadien d'assurance-chômage, au cours des années 1940, du système d'assurance-retraite américain, au cours des années 1930 et 1940 ainsi que du programme national d'assurance-santé canadien, au cours de la fin des années 1960 et au début des années 1970 (Berkowitz, 1987; Rice et Prince, 2000).

Soulignant que les prestations d'invalidité ne seraient pas versées avant 1970, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social s'exprima comme suit devant le Comité mixte de la Chambre et du Sénat examinant les dispositions législatives : « Si une telle mesure semble inutilement sévère, il convient de se rappeler qu'il s'agit d'une prestation à long terme très généreuse. Une femme ou un homme qui n'aurait cotisé que pendant cinq ans pourrait, en cas d'invalidité, recevoir une pension, pendant le reste de sa vie » (LaMarsh, 1964: 20-1). De surcroît, une approche progressive constituait une stratégie prudente au regard des prévisions de coûts, ainsi que des énormes tâches administratives et complexités auxquelles il convenait de s'attaquer, dans l'implantation de tout programme social d'envergure, sans oublier le programme fort chargé

[11] Entrevues. Pour obtenir de plus amples renseignements sur l'indice de pension, voir le Comité mixte (1964) et Bryden (1974), chapitres 7 et 8.

en matière de politique sociale qui fut celui du Canada, du milieu des années 1960 à la fin de cette décennie.

Contexte de la politique sociale et formation administrative

L'implantation du programme de prestations d'invalidité du RPC est survenue dans un contexte politique prévoyant d'importantes et actives réformes sur le plan de la politique sociale ainsi que dans un contexte administratif d'instauration des structures, du personnel et des mécanismes de soutien à l'exécution requis.

Dans le cadre de politique de pension publique de l'époque, le RPC fut, à titre de régime contributif lié aux gains, implanté dans le contexte de la SV et de l'assistance-vieillesse (AV) liée aux ressources, qui avaient toutes deux été implantées au début des années 1950. L'aide à la vieillesse avait disparu en 1969, certaines provinces intégrant le programme au Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) récemment adopté (1966). Pour compléter la SV et le RPC, une nouvelle prestation liée au revenu, le Supplément de revenu garanti (SRG), destiné aux personnes âgées à faible revenu, fut implanté en 1967. Ainsi, à la fin des années 1960, le système de pension de l'État prévoyait trois niveaux d'intervention : la SV universelle, le SRG à caractère sélectif et le RPC, lié aux gains.

Dans le cadre de la politique en matière d'invalidité, le RPC fut implanté dans le contexte du Programme sur la réadaptation professionnelle des personnes handicapées (PRPPH) et du RAPC. Implanté en 1961, le PRPPH prévoyait la conclusion, avec les provinces et les territoires, d'ententes de partage fédéral de 50 % des coûts d'une série de services destinés à aider les personnes souffrant d'une invalidité physique ou mentale, à devenir aptes à détenir une occupation rémunératrice. L'offre financière d'Ottawa était non limitative et fonction de la mesure dans laquelle les provinces et les territoires souhaitaient engager des ressources, à l'égard de ces services de réadaptation. Les provinces conclurent des ententes de deux ou trois ans avec Ottawa, lesquelles furent périodiquement renouvelées des années 1960 à la fin des années 1990, alors que le PRPPH fut remplacé. En vertu du PRPPH, le gouvernement fédéral précisait les termes de l'application d'un partage des coûts, tandis que les provinces étaient seules responsables de l'administration de leur programme, y compris en ce qui concerne la conception, les exigences relatives à l'admissibilité et le mode d'exécution. Les ministères et agences des gouvernements provinciaux ou des organismes bénévoles appuyés par les provinces se chargeaient de l'exécution directe des avantages et mécanismes de soutien du PRPPH. À l'exception des allocations de dépannage et de formation, les besoins financiers personnels n'étaient pas pris en compte aux fins de l'admissibilité et de l'exécution.

Le Régime d'assistance publique du Canada était le fruit des travaux des ministres fédéral et provinciaux des services sociaux ainsi que des hauts fonctionnaires, qui avaient en commun la vision de doter le pays d'un système de sécurité sociale plus complet et progressif. Pour les fins particulières du présent document, il convient tout particulièrement de signaler qu'une partie

importante des origines du RAPC se retrouvent dans la politique en matière d'invalidité. En effet, le RAPC regroupa un certain nombre de programmes de bien-être, y compris les programmes à coûts partagés prévus en vertu de la *Loi sur l'assistance-vieillesse* de 1951, la *Loi sur les aveugles* de 1951, la *Loi sur les invalides* de 1954 et la *Loi sur l'assistance-chômage* de 1956. Par rapport à ces programmes antérieurs, les conditions mises de l'avant par le RAPC représentaient un changement important sur le plan de la politique sociale. Ces conditions prévoyaient que l'assistance ne serait évaluée que sur la base d'un test fondé sur l'établissement des besoins, que les requérants à des mesures d'assistance au revenu ne seraient assujettis à aucune exigence sur le plan de la résidence, que les provinces mettraient de l'avant un système officiel d'appel applicable à leurs administrations en matière de bien-être et que des vérifications et des dossiers annuels seraient soumis au gouvernement fédéral. L'une des répercussions à long terme du programme de prestations d'invalidité du RPC, qu'espéraient les fonctionnaires fédéraux concernés, tenait au fait que l'effet conjoint du programme et des prestations de retraite et de survivant permettraient de réduire le nombre de cas d'assistance sociale des autorités provinciales (Willard, 1964b: 82).

Pour gérer l'élaboration de l'infrastructure administrative du Régime, le premier directeur du RPC fut nommé au ministère de Santé nationale et du Bien-être social, en 1965. Au cours de ces premières années, plus de 200 personnes furent recrutées et formées, tandis que près de 40 bureaux de district à plein temps et plus de 100 bureaux locaux, offrant des services à temps partiel, furent implantés à travers le pays. Au sein de la bureaucratie fédérale, on forma un comité de coordination interministériel ainsi qu'un comité consultatif du RPC composé de membres externes, dont la création était exigée par la loi. On élabora de nombreux règlements, des politiques, des procédures, des formulaires et des systèmes, en plus d'adopter des décrets concernant le nouveau système de numéros d'assurance sociale (NAS) pour plus de 9,6 millions de Canadiens. On lança un programme d'information de la population. On dût assurer le développement et la gestion des liens avec la nouvelle Régie des rentes du Québec, une série d'accords étant signés avec des gouvernements étrangers, afin de permettre à leurs employés locaux, d'être couverts par le RPC (Santé nationale et Bien-être social, 1967).

La loi prévoyait un processus d'appel en trois paliers, relativement aux prestations, qu'il fallut mettre en place. À l'étape de la conception du processus d'appel, les fonctionnaires canadiens avaient examiné les dispositions législatives sociales comparables au niveau fédéral, y compris les procédures d'appel applicables en matière d'impôt sur le revenu des particuliers, de sécurité de la vieillesse et d'assurance-chômage. Le premier niveau d'appel mettait en cause le ministre, lequel déléguait cette tâche, en vertu des règlements, à un sous-ministre adjoint ou au directeur général du RPC, pour fins de réexamen. Le deuxième niveau d'appel mettait en cause un comité de révision formé de trois personnes dont une était nommée par l'appelant, une par le ministre, la troisième étant nommée conjointement. Selon le conseiller juridique du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social de l'époque, l'idée sous-jacente des comités de révision était qu'à titre d'organismes spécialisés locaux, ils seraient proches de l'endroit où vivait le requérant ou le bénéficiaire, réduisant ainsi les frais de déplacement et de dépôt d'une demande devant un tribunal (Curran, 1964; 338). Le troisième niveau mettrait en cause la Commission d'appel des pensions (CAP). Selon Judy LaMarsh, ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, responsable de l'adoption de la loi, le processus en trois paliers était « inspiré, dans une certaine

mesure, des procédures en matière d'appel des dispositions législatives américaines relatives à la sécurité de la vieillesse », notamment en ce qui concernait l'organisme judiciaire, responsable du troisième palier d'appel. Considéré dans sa globalité, le système d'appel était « conçu pour nous doter d'un mécanisme simple, rapide et peu coûteux permettant de rendre des décisions sur les questions ayant une incidence sur les particuliers et qui relèvent de la loi » (LaMarsh, 1965: 11846).

Les travaux relatifs à l'implantation du système d'appel débutèrent en 1965-1966. On dut notamment élaborer et approuver des règles et des procédures en plus de former la Commission d'appel des pensions. Afin d'assurer l'uniformité des décisions judiciaires, des négociations menées avec le Québec permirent de faire en sorte que la CAP soit nommée à titre de commission de révision aux fins du RRQ (Santé nationale et Bien-être social, 1967: 25-26)[12].

Dynamique du processus de la nouvelle politique

À titre de nouveau programme social d'envergure, le RPC ne représentait pas une simple politique de pension prévoyant divers types de prestations. Il intégrait plutôt un ensemble de valeurs, de pratiques et de règles qui, considérées dans leur ensemble, jetaient les bases d'une nouvelle dynamique en matière d'élaboration de la politique. Comme nous le démontrerons dans la suite du présent document, cette dynamique a eu d'importantes conséquences sur le développement du RPC, de manière générale et du programme de prestations d'invalidité.

Les origines du programme de prestations d'invalidité du RPC étaient étroitement inter-reliées à une approche plus généreuse en matière de politique sociale progressive et de fédéralisme coopératif ainsi qu'avec la stratégie électorale du Parti libéral du Canada. Sans le projet de réforme plus général, qui prévoyait l'implantation d'un régime de pension de retraite contributif, il aurait été impossible de créer un programme national d'invalidité au Canada, au cours des années 1960. Cet objectif plus général servit de mécanisme en plus d'assurer le financement nécessaire pour prendre en charge le programme de prestations d'invalidité, assurant le soutien du revenu des personnes qui ne faisaient pas partie du groupe des aînés. Un programme d'assurance-invalidité national distinct avait notamment retenu la faveur de certains fonctionnaires du gouvernement fédéral mais cette idée ne figurait pas véritablement à l'ordre du jour politique du pays, à cette époque. Dans le même sens, comme nous l'évoquerons plus loin, un programme exhaustif d'invalidité ne put être adopté au cours des années 1980, même s'il avait été suggéré par divers experts et étudié par un groupe intergouvernemental de travail formé de fonctionnaires. Au cours des années 1960, comme ce fut le cas plus tard, l'une des principales raisons qui milita contre l'adoption d'un programme national d'invalidité distinct tenait au fait que le financement d'un nouveau programme d'une telle envergure imposerait une hausse de l'impôt fédéral. Une autre solution consistait à inclure les prestations d'invalidité au nouveau Régime d'assistance publique du Canada proposé par les Libéraux. Cette solution présentait cependant l'inconvénient d'une couverture peu généreuse de la population en plus d'être associée à l'image négative de

[12] Les trois premiers membres de la Commission d'appel des pensions furent un juge de la Cour supérieure du Québec, à titre de président et, comme membres, un juge de la Cour d'appel du Manitoba et un juge d'une cour de comté de la Colombie-Britannique (Santé nationale et Bien-être social, 1967).

l'administration de l'aide sociale. L'intégration du programme des prestations d'invalidité au RPC jouissait d'un vif appui en raison du caractère généreux de la couverture de la population, des nombreux exemples internationaux de régimes de pension contributifs de l'État incluant des prestations d'invalidité, y compris au Royaume-Uni et aux États-Unis et du fait que les cotisations au RPC n'étaient pas perçues négativement, comme s'il s'agissait d'un l'impôt (Kent, 1988)[13].

Dans les faits, le pouvoir d'implanter le programme de prestations d'invalidité résulta, évidemment, de l'accord des provinces à une modification constitutionnelle, tandis que les caractéristiques spécifiques de conception des programmes résultèrent des travaux menés par le Parti libéral et, plus intensément, au sein de la bureaucratie fédérale, en plus de négociations entre les gouvernements fédéral et provinciaux, tout particulièrement entre Ottawa et Québec[14]. En tant que volet d'un programme fédéral-provincial, le programme de prestations d'invalidité du RPC fut assujetti à un mode de révision, intégré à la loi, imposant l'accord du Parlement et d'au moins deux tiers des provinces regroupant à tout le moins deux tiers de la population, pour envisager tout changement futur du niveau des prestations, des taux de cotisation et des politiques de placement. Cette nécessité d'un large consensus intergouvernemental signifia que le fédéralisme exécutif devint le théâtre majeur de la réforme du RPC, limitant ainsi le rôle du Parlement à titre d'agent de changement en tant que tel.

Le fait que le Québec ait adopté son propre régime de pension similaire au RPC produisit ce que l'on pourrait qualifier d'objectif systémique de parallélisme, au sens où il convenait d'assurer une étroite correspondance entre les dispositions des programmes du RPC et du RRQ. Le désir d'assurer la correspondance des normes en matière de pension publique eut pour conséquence que tout changement apporté à l'un ou l'autre des régimes, comme ce fut souvent le cas du régime québécois, entraîna des pressions visant la modification de l'autre régime, afin d'en rétablir l'équivalence. Cette situation fut manifeste dans la réforme de 1987 touchant la partie à taux fixe de la prestation d'invalidité du RPC.

La version originale de la loi contenait également plusieurs exigences en matière de reddition de comptes publique, une caractéristique qui, de nos jours, relève de la transparence et de l'imputabilité. Au moins une fois tous les cinq ans, l'actuaire en chef du gouvernement fédéral était tenu de préparer un rapport fondé sur un examen actuariel des dispositions législatives et de l'état du Compte du RPC, incluant notamment des prévisions sur une période d'au moins 30 ans. On forma un Comité consultatif du RPC afin d'offrir, au ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, par le truchement d'un rapport annuel, des conseils en matière de politique et de programme le ministre étant, à son tour, tenu d'inclure le rapport du Comité consultatif à son

---

[13] En effet, l'idée d'un régime national exhaustif de revenu en cas d'invalidité fut à nouveau évoquée au milieu des années 1990, par les gouvernements provinciaux, avant d'être reprise par un autre groupe de travail fédéral-provincial s'étant penché sur le concept, sans que des résultats conséquents n'en découlent (Torjman, 2001).

[14] Parmi les principaux intervenants, on retrouvait David Croll, Tom Kent et Keith Davey du Parti libéral, Joe Willard, Richard Splane, Robert Bryce et Gordon Robertson de la fonction publique fédérale, Judy LaMarsh, Walter Gordon, Maurice Lamontagne et Maurice Sauvé, du cabinet fédéral, le premier ministre Lester Pearson ainsi que les premier ministres du Québec et de l'Ontario, Jean Lesage et John Robarts et certains de leurs ministres et fonctionnaires. Pour obtenir de plus amples renseignements, on consultera Simeon (1972), Kent (1988) et Bryden (1997).

propre rapport annuel portant sur l'administration, la programmation et le financement du RPC soumis au Parlement.

La loi prévoyait de surcroît que toute mesure fédérale visant la modification du RPC devait avoir fait l'objet d'une étude réalisée par l'actuaire en chef, le contenu de celle-ci étant soumis au Parlement afin d'éclairer l'analyse de toute modification proposée. Ces dispositions illustrent dans quelle mesure les impératifs de fiabilité financière et d'abordabilité étaient fermement implantés au sein même du RPC, dès ses premiers jours. Ces dispositions ont également contribué à faire en sorte que les préoccupations de nature financière soient systématiquement intégrées aux ordres du jour des questions de politique et de politique interne, permettant ainsi, périodiquement, de transmettre un message sur la viabilité immédiate et à long terme du RPC.

MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE, ADAPTATION ET IDÉES DE RÉFORME 1970 – 1986

La période comprise entre 1970 et 1986 représente la deuxième phase de développement de la politique relative à l'invalidité du RPC. Au cours de cette période, les gouvernements mirent l'emphase sur l'implantation du RPC en apportant une série d'adaptations relativement mineures confirmant l'admissibilité et les prestations et, de la fin des années 1970 au milieu des années 1980, en entreprenant un important processus d'analyse, de débat et de recommandations sur la question de la réforme des pensions.

Dans une large mesure, on peut considérer que grâce à l'expertise du groupe intergouvernemental de fonctionnaires fédéraux, sous la présidence du sous-ministre du Bien-être social, le docteur Joe Willard, chargé de concevoir et de surveiller l'implantation du RPC, la mise en oeuvre d'une nouvelle politique sociale d'envergure nationale d'une telle importance se déroula relativement bien. Des prestations d'invalidité furent versées, pour la première fois, en 1970, cet événement donnant lieu, en parallèle, à une hausse marquée du nombre d'appel de décisions rendues suite à la présentation d'une demande de pension d'invalidité. D'autre part, des pensions de retraite devinrent payables aux cotisants âgés de 65 ans et plus dès 1970. Durant toute cette période, le critère d'admissibilité à la retraite, soit le fait d'avoir 65 ans et le taux de cotisation combiné fixé à 3,6 % demeurèrent inchangés, le RPC se retrouvant en situation de « surplus » jusqu'au début des années 1980. Ainsi, au cours de cette période, l'octroi des prestations et la libéralisation des règles en matière d'admissibilité ne furent pas accompagnés de hausse des taux de cotisation, comme ce fut le cas, au cours des plus récentes phases de développement de la politique du RPC.

Croissance du nombre de cas et d'appels

L'existence des prestations destinées aux adultes actifs souffrant d'une invalidité et à leurs enfants eut une incidence immédiate et majeure sur la structure organisationnelle, le nombre de cas et le système d'appel du RPC. Au sein du ministère de Santé nationale et du Bien-être social, la Division de la détermination de l'invalidité, qui faisait partie jusqu'alors de la Direction générale des services d'hygiène fut transférée, en 1970, à la Direction générale du RPC, facilitant

ainsi l'intégration des travaux avec les prestations d'invalidité (Santé nationale et Bien-être social, 1972: 3).

Dans les cinq années suivant le début de leur versement, le nombre mensuel moyen de prestations d'invalidité versées à des cotisants admissibles et à leurs enfants se chiffra à quelque 50 000, pour passer à 100 000 en 1980 et à 200 000, au milieu des années 1980. Par rapport à l'ensemble des prestations versées dans le cadre du RPC, la part accaparée par les prestations d'invalidité augmenta pour atteindre quelque 10 % en 1975, puis demeura à ce niveau, pendant le reste de cette période. Les dépenses au titre des prestations d'invalidité occupèrent rapidement entre 13 et 14 %, en moyenne, de l'ensemble des dépenses totales engagées pour les fins du RPC, au cours de cette période, l'engagement total au titre des prestations d'invalidité s'élevant, en 1985-1986 à un peu plus de 1,8 milliard de dollars.

Cette croissance constante du nombre de cas d'invalidité s'expliquait du fait d'une meilleure connaissance, par la population canadienne, du programme, du vieillissement et de l'élargissement constant des rangs de la population canadienne et de sa main-d'œuvre, de changements législatifs mineurs visant à assouplir les exigences en matière d'admissibilité sur le plan des cotisations et à améliorer les prestations ainsi que de « l'évolution des conditions du marché du travail forçant au chômage les travailleurs plus âgés, le renvoi, par les programmes d'assistance sociale provinciaux, au RPC ainsi qu'un même renvoi, par les compagnies d'assurance qui étaient aussi confrontées à une augmentation du nombre de demandes » (Torjman, 2001: 20).

Un extrait du *Rapport annuel du RPC de 1971-1972* permet de saisir les répercussions des demandes de prestations d'invalidité, sur le système des appels :

> Comme on l'avait prévu avec l'implantation des prestations d'invalidité, en 1970, pour lesquelles il est difficile de rendre une décision, le nombre d'appels a augmenté de manière significative, quelque 95 % d'entre eux mettant en cause l'invalidité. Cette croissance est survenue malgré le fait que l'on approuve le paiement de quelque 80 % des demandes de prestations d'invalidité [à l'étape initiale] (Santé nationale et Bien-être social, 1972: 4).

Des énoncés analogues à celui-ci se retrouvent dans tous les rapports annuels du RPC rédigés au cours de cette période. Du nombre de demandes de prestations d'invalidité ayant donné lieu à un appel, au cours de cette période, quelque 88 %, en moyenne annuelle, étaient réglés au premier palier, auprès du ministre, 9 % passaient au deuxième palier des comités de révision et moins de 3 % étaient résolus par la Commission d'appel des pensions. On trouvera, au tableau 3, des renseignements sur le nombre d'appels auxquels ont donné lieu les demandes de prestations d'invalidité du RPC, pour la période comprise entre 1969-1970 et 1984-1985, à chaque palier d'appel.

Tableau 3
Appels reliés aux prestations d'invalidité du RPC, par palier, 1969-1970 à 1984-1985

Exercice	Ministre	Comité de révision	Commission d'appel des pensions	Total
1969-1970	98	-	3	101
1970-1971	232	20	3	255
1971-1972	700	45	4	749
1972-1973	1 750	250	45	2 045
1973-1974	2 025	369	114	2 508
1974-1975	1 800	274	55	2 129
1975-1976	1 500	257	48	1 805
1976-1977	2 300	300	35	2 635
1977-1978	2 900	330	50	3 280
1978-1979	3 197	282	77	3 556
1979-1980	5 623	648	85	6 356
1980-1981	4 385	480	125	4 990
1981-1982	5 760	560	175	6 495
1982-1983	5 025	425	205	5 655
1983-1984	4 633	367	195	5 195
1984-1985	7 299	719	66	8 084

Source : *Rapports annuels concernant le Régime de pensions du Canada*. Le nombre d'appels auprès du ministre, pour 1971-1972 et 1972-1973 sont des valeurs approximatives, que l'on retrouve dans les rapports.

Certains des facteurs qui expliquent la croissance du nombre de cas d'invalidité soulèvent des interrogations par rapport à l'intégrité du programme en tant que tel et ses liens avec les programmes connexes de soutien du revenu des gouvernements provinciaux et des assureurs privés. Ce n'est cependant pas avant les années 1990, que les fonctionnaires fédéraux entreprirent, de manière résolue, de conclure des ententes d'échange d'information avec les provinces et les assureurs privés. D'autres part, ce n'est pas avant la fin des années 1980 et les années 1990, suite à une expansion majeure des prestations, en 1987 et 1991, que la question de la viabilité financière des dépenses consacrées au titre de l'invalidité du RPC devint pressante, sur le plan politique.

Au cours de la période comprise entre 1970 et 1986, les préoccupations portaient plus sur l'administration du système d'appel de l'invalidité, les requérants formulant des plaintes à son égard, les députés posant des questions et le vérificateur général (vérificateur général du Canada, 1985) procédant à des vérifications et formulant des critiques. Les préoccupations visaient le caractère conforme de l'information et des échanges entre les requérants et le Ministère, les délais de traitement des demandes, de tenue des auditions et de production des décisions, qui suscitaient des frustrations et entraînaient des retards, ainsi que l'absence de règles, de procédures et de systèmes de contrôle permettant de gérer de manière efficiente et efficace le programme des

prestations d'invalidité. « Suite à un examen du processus d'appel », le rapport annuel de 1984 concernant le RPC soulignait que « l'administration a fixé des normes en matière de délai pour les deux premiers paliers d'appel ainsi qu'un système automatisé de surveillance [...] afin de contribuer à réduire les délais de traitement et à fournir les données pertinentes en vue des examens de gestion » (Santé nationale et Bien-être social, 1984: 13).

Développements législatifs et autres développement en matière de politique

Dès que des prestations d'invalidité commencèrent à être versées, en 1970, des propositions se firent entendre, de source fédérale, relativement à une modification du RPC et notamment, du programme de prestations d'invalidité. Comme nous le constaterons, un certain nombre de ces propositions ont amené des changements, au cours des quelque 12 années suivantes, au RPC et au programme de prestations d'invalidité. L'une de ces sources de réforme fut le *Rapport de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme au Canada*, qui « attira l'attention sur l'État à titre de principal secteur de la société auquel il incombait de répondre à plusieurs des préoccupations et des demandes des femmes, en matière d'égalité et d'équité » (Rice et Prince, 2000: 95). Certaines des mesures qui visaient à faire progresser la situation des femmes, sur le plan de l'égalité imposaient que des modifications soient apportées au RPC et au RRQ et le rapport de la Commission royale d'enquête joua indiscutablement un rôle dans ces débats, au même titre que le Conseil consultatif de la situation de la femme, un organisme fédéral mis sur pied afin de promouvoir la situation des femmes canadiennes, dans tous les aspects de la société. C'est Judy LaMarsh, ministre de la Santé nationale et du Bien-être social du premier gouvernement Pearson, qui incita le premier ministre Pearson à former la Commission royale, dont Monique Bégin, future ministre de la Santé nationale et du Bien-être social devint coprésidente.

En novembre 1970, le gouvernement fédéral publia un document de travail publié par le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, John Munro intitulé *La sécurité de revenu au Canada*. Dans ce document, le gouvernement estimait que la priorité devait aller aux mesures anti-pauvreté, afin de mieux concentrer les ressources disponibles sur les personnes et les familles dont les revenus étaient les moins élevés, au Canada. La principale recommandation consistait à convertir les allocations familiales universelles en régime sélectif de sécurité du revenu familial. Cette nouvelle emphase, qui marquait une rupture par rapport aux programmes universels et se rapprochait du concept de programmes plus sélectifs, prévoyait également qu'un rôle important serait joué par les programmes d'assurance sociale, comme le RPC, pour lutter contre la pauvreté. Dans le document de travail, on soulignait que « on note, dans l'industrie privée, une répartition tout à fait inégale des mécanismes de protection du revenu applicables en cas de retraite, d'invalidité et disponibles aux survivants » (Munro, 1970: 47). S'agissant de la politique en matière de revenu de retraite, la stratégie proposée comportait trois volets :

1. geler la SV universelle aux niveaux de prestations actuels;
2. destiner les augmentations futures au SRG à caractère sélectif (lequel devait devenir permanent alors que, jusqu'alors, il s'agissait d'une mesure temporaire destinée aux personnes trop âgées et pauvres pour avoir droit à des prestations du RPC) ;

3. apporter, en consultation avec les provinces, plusieurs modifications au RPC.

Les propositions de réforme du RPC prévoyaient notamment une augmentation du maximum des prestations de retraite ainsi que de la partie forfaitaire des prestations d'invalidité ainsi qu'une nouvelle prestation mensuelle de 80,00 $ destinée aux conjoints de cotisants décédés de moins de 65 ans ayant des enfants à charge (Guest, 1998: 267).

Lors de l'élection fédérale d'octobre 1972, les Libéraux de Pierre Trudeau perdirent leur majorité et formèrent un gouvernement minoritaire, avec l'appui du parti arrivé au troisième rang, le N.P.D. Les répercussions de cet équilibre des pouvoirs, au sein du Parlement furent rapides et directes, s'agissant de la réforme des pensions et de la politique sociale. En avril 1973, le nouveau ministre de la Santé nationale et du Bien-être social fédéral, Marc Lalonde, publia un *Document de travail sur la sécurité sociale au Canada* (Lalonde, 1973), qui rejetait la philosophie à caractère sélectif mise de l'avant dans le document de travail de 1970 en recommandant, dans les faits, une bonification des programmes universels des allocations familiales et de la SV.

Malgré tout, le *Document de travail* réaffirma le thème du document de travail qui prévoyait que les programmes d'assurance sociale devaient servir de première mesure de protection du revenu en cas de retraite, d'invalidité ou de décès, complétée par les régimes privés de pension. Parmi les idées de réforme visant le RPC figuraient une pleine indexation au coût de la vie des prestations. Dans le cadre d'une conférence intergouvernementale tenue en octobre 1973, des représentants fédéral et provinciaux se mirent d'accord sur la pleine indexation des prestations du RPC ainsi que sur un certain nombre d'autres changements, au rang desquels ne figuraient pas les mesures concernant l'invalidité. On décida que la question de la valeur des prestations d'invalidité serait abordée dans le cadre de prochaines réunions fédérales-provinciales (Bryden, 1974: 181-82). Cependant, le Québec fixa une augmentation forfaitaire de 80,00 $, un montant qui aurait été équivalent au montant de base de la SV, si le gouvernement fédéral n'avait pas. à son tour, fait passer la SV à 100,00 $.

Au cours des dix prochaines années, le RPC fit l'objet de plusieurs modifications et d'autres changements en matière de politique, dont la plupart eurent un effet direct ou indirect sur les prestations d'invalidité. Ces mesures sont résumées au tableau 4. Un ensemble marquant de changements législatifs qui visaient à rendre le système d'appel du RPC plus accessible, souple et juste pour les requérants entra en vigueur en 1975. Ainsi, à titre d'exemple, les frais juridiques encourus par un requérant ou un bénéficiaire lorsque l'appel auprès d'un comité de révision était interjeté par le ministre seraient désormais payés par le RPC plutôt que par l'intéressé. Les tierces parties se virent accorder le droit d'en appeler d'une décision au nom d'une personne invalide. Les rangs de la Commission d'appel des pensions passèrent d'un maximum de six à un maximum de 10 membres, afin que des tribunaux régionaux puissent siéger. On ajouta également une disposition prévoyant qu'en l'absence du président, le vice-président assumait l'ensemble des pouvoirs et des obligations de celui-ci. Ces réformes résultaient de l'augmentation du nombre de cas ou d'appels en vertu du RPC et des multiples interventions de divers députés qui visaient à accroître l'efficience et l'efficacité du système d'appel.

Tableau 4
Principaux changements de politique et modifications du RPC, 1974 – 1983

Année	Développement	Point de vue politique
1974	Augmentation du maximum des gains annuels ouvrant droit à pension (MGAP)	Protection du revenu : Veiller à ce que les prestations de pension équivalent, au fil du temps, à la moyenne de la rémunération industrielle
1974	Fixation de l'exemption de base de l'année (EBA) à 10 % du MGAP	Protection du revenu : Exonérer les personnes au revenu très peu élevé d'avoir à cotiser
1974	Suppression du plafond de l'indice de pension, afin d'autoriser une pleine indexation annuelle au coût de la vie des prestations	Protection du revenu : Compenser le risque posé par l'inflation sur le plan du caractère adéquat du niveau de prestations
1974	Élimination du test relatif à la retraite et à l'emploi applicable aux pensions de retraite versées aux personnes ayant entre 65 et 70 ans	Protection du revenu : Permettre aux bénéficiaires de prestations de retraite de continuer à travailler au-delà de 65 ans
1975	Garantie que tant les cotisants de sexe masculin que féminin du RPC ont droit à des prestations, au même titre que leur conjoint survivant ou leur conjoint de fait et leurs enfants à charge	Égalité des sexes et tendances sociales en matière de protection du revenu : Reconnaître les tendances dans l'opinion publique, la participation parmi la population active et l'évolution de la situation de la famille
1975	Plusieurs modifications apportées au système d'appel afin d'en étendre l'accès, l'abordabilité et la souplesse	Intégrité et équité du programme
1976	Pour avoir droit à des prestations d'invalidité, un cotisant doit avoir cotisé pendant cinq années civiles entières ou partielles au cours des dix dernières années	Protection du revenu : Faire preuve de souplesse sur le plan de la période requise pour accumuler le nombre d'années de cotisations nécessaire
1978	Autorisation du partage des crédits du RPC acquis par l'un des conjoints ou les deux conjoints, en cas de dissolution du mariage	Égalité des sexes et tendances sociétales en matière de protection du revenu : Reconnaître le travail d'un conjoint à domicile
1978	Élimination de la réduction des prestations d'enfant de sorte que chaque enfant reçoive un montant équivalent, même si au moins quatre enfants de la famille ont droit aux prestations de cotisant invalide	Protection du revenu : Assurer l'égalité des prestations des enfants contribue à la sécurité sociale financière de la famille
1978	Pouvoirs accrus, en vertu du projet de loi C-49, de négocier et de signer des accords internationaux de sécurité sociale	Protection du revenu
1979	Signature du premier accord international de sécurité sociale entre le Canada et l'Italie	Protection du revenu : Transférabilité des prestations, y compris des pensions d'invalidité du RPC

1983 (rétroactif à 1978)	Exclusion des périodes de gains nuls ou faibles pendant que le requérant s'occupait d'un enfant de moins de sept ans	Égalité des sexes en matière de protection du revenu : Amélioration de la valeur de la moyenne des gains ouvrant droit à pension accumulés au cours de sa vie active, aux fins de la détermination des prestations, généralement au bénéfice des femmes

Source : Rapport annuel du RPC, diverses années.

Il s'agit d'une période particulièrement active en matière de développement des politiques du RPC, pour divers facteurs. Au rang de ceux-ci figuraient la hausse du taux de l'inflation, vers la fin des années 1960 et autour des années 1970, laquelle provoqua des remous quant à la réduction de la valeur des prestations de pension. Un deuxième facteur fut l'influence croissante du mouvement des femmes au Canada, catalysé, sous de nombreux rapports, par les travaux de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme. Au cours de cette période, la question des pensions et les objectifs d'équité et d'égalité des sexes venait au premier rang des préoccupations évoquées par les groupes de femmes, ce mouvement trouvant des appuis complémentaires dans le niveau de participation croissante des femmes au sein de la population active canadienne, combiné au maintien de l'état de pauvreté, principalement chez les femmes âgées. Un troisième facteur tient à l'augmentation marquée du nombre de dissolutions de mariage et de remariages, suite aux modifications apportées à la *Loi sur le divorce*, en 1969, laquelle, à l'époque, avait considérablement étendu les motifs de divorce. Un quatrième facteur tenait au fait que certains de ces changements avaient déjà été adoptés par le régime québécois, ce qui incitait l'adoption de réformes comparables dans le cadre du RPC, afin d'assurer une certaine équivalence entre les régimes. L'inverse s'est également produit[15].

Ainsi, à titre d'exemple, la clause d'exclusion pour élever des enfants, intégrée au RRQ au milieu des années 1970, ne fut intégrée au RPC qu'au début des années 1980, bien qu'avec effet rétroactif à 1978, alors que le gouvernement de l'Ontario cessa de rejeter cette disposition. La clause d'exclusion pour élever des enfants constituait l'une des deux principales modifications mises de l'avant dans le cadre du projet de loi C-49, déposé en 1977, l'autre étant le partage des crédits de pension du RPC, accumulés par les deux conjoints au cours de leur mariage, en cas de divorce ou d'annulation du mariage. Ces deux changements firent l'objet de discussions durant le processus fédéral-provincial d'examen de la sécurité sociale, entre 1973 et 1976. Les dix provinces endossèrent la modification relative au partage des crédits, tandis que la clause d'exclusion, mise de l'avant par le Québec, reçut l'approbation de toutes les autres provinces, à l'exception de l'Ontario. Lorsque la loi fut déposée à la Chambre des communes, le Secrétaire parlementaire du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social souligna que « La province de l'Ontario a fait part de son intention de s'abstenir de consentir à la clause d'exclusion. Ainsi, si l'Ontario maintient cette position, la présente modification, même si elle devait être adoptée par le présent Parlement, ne pourrait acquérir force de loi » (1977: 5412). La modification fut en effet adopté, avec l'approbation de tous les partis de la Chambre des communes. Cet exemple montre

[15] Au début des années 1970, le gouvernement du Québec décida d'éliminer graduellement les prestations d'enfants dans le cadre du RRQ, en les désindexant. Ce changement de politique ne fut pas suivi par le RPC. Beaucoup plus tard, au cours des années 1980, le RRQ rétablit en partie les prestations et les réindexa, en les fixant cependant à un niveau inférieur à celui du RPC. Entrevue.

qu'il était envisageable, pour le Parlement fédéral, d'examiner un changement au RPC et d'adopter un tel changement, même en sachant pertinemment qu'il n'entrerait pas immédiatement en vigueur pour cause de soutien insuffisant, en vertu du mode de révision prévoyant les deux tiers des provinces et les deux tiers de la population du pays.

L'objectif principal sous-tendant ces changements consistait à offrir un meilleur niveau de protection du revenu. Certains changements visaient à redéfinir l'admissibilité par rapport à l'égalité de la situation des femmes et des hommes. Non seulement le partage des prestations de pension en cas de rupture du mariage permettait-il de traiter les femmes de manière plus équitable, mais il permettait également de faire en sorte que les conjoints ne soient plus considérés comme des personnes à charge des cotisants mais plutôt comme des partenaires, au sein de l'institution du mariage. Au cours des années 1970, diverses autres questions relatives aux pensions, et plus spécifiquement, notamment, l'idée complexe et controversée d'une pension de personne au foyer intégrée au RPC et au RRQ fut évoquée sans pour autant être retenue (Guest, 1998: 188, 220-22).

Les changements évoqués au tableau 4 eurent, à terme, pour conséquence que les prestations d'invalidité firent, au même titre que toutes les autres prestations du RPC, l'objet d'une hausse annuelle pour tenir compte de la pleine augmentation du coût de la vie tel que déterminé par l'indice des prix à la consommation. D'autre part, on nota un léger assouplissement des exigences en matière de cotisations pour avoir droit à des prestations d'invalidité[16]; on améliora les prestations d'invalidité d'enfant à tout le moins pour une faible proportion de familles admissibles, on assura l'égalité des sexes pour diverses prestations et, avec la conclusion d'accords internationaux en matière de sécurité sociale, il était désormais possible de transférer les prestations d'invalidité d'un pays signataire à l'autre.

Le fameux débat canadien sur les pensions : Propositions de réforme du programme de prestations d'invalidité du RPC

En 1977, le député N.P.D. Stanley Knowles suggéra au gouvernement fédéral de réduire à un an le lien avec la population active représentant l'exigence minimum en matière de cotisation aux fins des prestations d'invalidité du RPC. Le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social lui répondit en référant la suggestion au Comité consultatif du RPC. Dans un rapport daté de juin 1980, le Comité consultatif rejeta la proposition du député Knowles visant l'exigence d'une seule année de cotisation, bien qu'il mit de l'avant d'autres idées, dans ce sens, qui firent l'objet de discussions fédérales-provinciales dans le cadre d'une vaste réforme des pensions, du début des années 1980 au milieu de cette décennie. Il ne s'agit là que d'un tout petit exemple de ce qui devint le fameux débat canadien sur les pensions.

De 1978, environ, à 1985 se déroulèrent de multiples et intenses consultations, discussions et recommandations sur la réforme du système de revenu de retraite, des parties de celui-ci ou

[16] Avant 1976, un cotisant avait droit à des prestations d'invalidité après avoir cotisé au cours de cinq années civiles. À compter de 1976, un cotisant devait avoir cotisé pendant cinq années civiles entières ou partielles au cours des dix dernières années (Santé nationale et Bien-être, 1975: 10).

certains programmes en particulier. Au rang des facteurs à l'origine du débat figurait l'insuffisance de la couverture des travailleurs, par les régimes de retraite professionnels, l'insuffisance de la protection qu'offraient les régimes privés et l'épargne personnelle, contre l'inflation, les lacunes sur le plan de l'acquisition et du transfert de la plupart des régimes en milieu de travail ainsi que le maintien de l'état précaire et du traitement inéquitable des femmes, qu'elles soient ou non âgées, en vertu du régime de pension. L'un des facteurs connexes qui eut une incidence sur cette étude fut l'Année internationale des personnes handicapées des Nations Unies, en 1981. Les gouvernements fédéral et provinciaux prirent part aux débats sur les pensions, au même titre que les organismes économiques, financiers et sociaux, et produisirent « un examen de politique publique soutenu, animé et polarisé » (Deaton, 1989: 107). À l'évidence, notre objectif consiste à discerner la place occupée par les prestations d'invalidité du RPC, dans ce tumulte.

Le tableau 5 présente un résumé des recommandations en matière de réforme du programme de prestations d'invalidité du RPC mises de l'avant par divers organismes gouvernementaux et parlementaires ainsi que des organisations d'affaires et ouvrières, au cours de la période comprise entre 1978 et 1985.

Tableau 5
Réflexion canadienne relativement à la réforme du programme de prestations d'invalidité du RPC, 1978-1985

Source	Recommandations visant la réforme du programme de prestations d'invalidité du RPC/RRQ
Gouvernement du Québec CONFIRENTES+ *Financial Security of Older Persons in Quebec* (1978)	Maintenir les prestations actuelles. Améliorer les prestations destinées aux personnes de moins de 35 ans ayant des enfants à charge.
Conseil économique du Canada *One in Three: Pensions for Canadians to 2030* (1979)	Les gouvernements fédéral et provinciaux devraient envisager d'assouplir les dispositions relatives à l'invalidité du RPC et du RRQ et d'étendre la portée du programme de prestations d'invalidité.
Gouvernement du Canada Groupe de travail fédéral sur la politique en matière de revenu de retraite *Le système de revenu de retraite au Canada : Problèmes et possibilités de réforme* (1979)	Aucune recommandation ou option spécifique.
Parlement Comité spécial du Sénat sur les politiques relatives à l'âge de la retraite *Retraite sans douleur* (1979)	Aucune recommandation spécifique. On souligne que les invalidités mentales et physiques constituent des problèmes sociaux que le secteur privé n'est pas en mesure de traiter convenablement. Fortement en faveur d'une majoration des prestations du RPC, sur une période de cinq ans, à partir d'une hausse des cotisations.
Gouvernement de l'Ontario *Report of the Royal Commission on the Status of Pensions in Ontario* (1980)	Aucune recommandation spécifique. Opposition relativement générale à la majoration des prestations du RPC.
Parlement Comité permanent sur la condition des personnes handicapées	Étendre la portée de prestations d'invalidité en relevant le niveau de la partie forfaitaire à celle du RRQ (laquelle avait fait l'objet d'un rajustement à la hausse, quelques

Obstacles (1981)	années plus tôt). Assouplir la définition de l'invalidité, pour les fins du programme. Permettre aux bénéficiaires, sans réduction correspondante de leurs prestations, de conserver les gains et d'autres biens. À long terme, mettre en oeuvre un programme complet d'assurance-invalidité.
Gouvernement du Canada Conférence nationale sur les pensions (1981)	Aucun consensus ou recommandation spécifique. Axe principal : Pension privée en vue de la retraite.
Congrès du Travail du Canada *The CLC Proposal for Pension Reform* (1982)	Relever le niveau de la partie forfaitaire de la prestation d'invalidité à celui de la SV. Relever la partie afférente aux gains à un niveau correspondant à 100 % de la prestation de retraite à laquelle le cotisant aurait eu droit, s'il avait eu 65 ans au moment de la survenue de l'invalidité
Comité des affaires sur la politique des régimes de retraite (Coalition de neuf organisations d'affaires) *Consensus Statement* (1982)	Aucune recommandation spécifique. Opposition relativement générale à l'augmentation du niveau des prestations du RPC.
Gouvernement de Colombie-Britannique *Developing a Pension Policy for the Future* (1982)	Aucune recommandation spécifique.
Gouvernement du Canada *De meilleures pensions pour les Canadiens* (1982)	Livre vert fédéral qui relevait que des discussions étaient en cours avec les provinces relativement à une augmentation de la partie forfaitaire de la prestation, au niveau de la SV; augmentation du niveau maximum de la partie afférente aux gains, de sorte qu'elle corresponde à la prestation de retraite maximum; réduction des exigences minimum en matière de cotisation à l'existence de telles cotisations au cours de l'une des deux dernières années.
Groupe de travail fédéral-provincial mixte *Study of a Comprehensive Disability Protection Program* (1983)	Aucune recommandation mais souligne que le RPC s'appuie sur une définition stricte de l'invalidité et sur le fait que les prestations versées par le RPC/RRQ sont très peu élevées et payables uniquement en cas d'invalidité totale. Les prestations ne permettent, à elles seules, d'empêcher, dans la plupart des cas, une forte baisse du niveau de vie. La conclusion confirme « les graves lacunes du régime actuel en cas d'invalidité, au Canada ».
Parlement *Rapport du Groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions* (1983)	Approche favorable à la nécessité d'une augmentation majeure et rapide du niveau des prestations, sans recommandation spécifique correspondante. Remarque que les recommandations avaient été mises de l'avant dans leur rapport Obstacles et le Livre vert fédéral.
Gouvernement du Canada *Plan d'action pour la réforme des pensions : des pensions plus accessibles aux Canadiens* (1984)	Souligne que les discussions avec les provinces se poursuivent, à l'égard des propositions du gouvernement fédéral.
Gouvernement du Canada *Changes Proposed to Canada Pension Plan* (1985)	Accord provisoire entre Ottawa et les provinces visant l'augmentation de la partie forfaitaire des prestations d'invalidité, les faisant ainsi passer de 88 $ par mois à 224 $ par mois, comme c'est le cas sous le RRQ.

Source : Prince (1985) et Burbidge (1987).

Cet aperçu souligne le profil de « parent pauvre » du programme de prestations d'invalidité du RPC à titre de question de politique, dans le cadre de l'ensemble du débat portant sur la réforme des pensions. Plusieurs des principaux documents relatifs à la réforme des pensions n'abordaient pas la question du volet de l'invalidité du RPC. En fait, il n'y a peut-être pas lieu de s'étonner de cette constatation. En effet, l'axe principal du débat sur la politique en matière de revenu de retraite était celui du système de pension privé et des considérations propres à la couverture, à la protection contre l'inflation, à l'acquisition, à la transférabilité et aux prestations de survivant qui le caractérisaient. S'agissant du système public, l'essentiel de l'attention, en matière de politique, semblait porter sur l'amélioration des mesures d'aide fiscale en matière d'épargne-retraite, le problème de la pauvreté chez les femmes déjà âgées et, la grande question toujours non résolue du bien-fondé éventuel d'un élargissement du rôle de remplacement des gains du RPC.

D'autre part, le tableau 5 met en lumière une correspondance entre certains intérêts et certaines positions en matière de réforme des pensions (Prince, 1985; Deaton, 1989). Dans l'ensemble, les études des groupes d'affaires et du secteur de la finance semblaient s'opposer à l'élargissement du programme de prestations d'invalidité du RPC, tandis que les études menées par les gouvernements provinciaux semblaient s'intéresser peu, voire aucunement, à cet aspect du RPC. En réponse aux propositions fédérales mises de l'avant au début des années 1980, les gouvernements provinciaux entreprirent de se pencher sur ces idées de réforme, dans le cadre des forums intergouvernementaux. C'est aux syndicats, aux organisations responsables des personnes handicapées et à des organismes politiques fédéraux qu'incomba la tâche de s'intéresser à la question du volet de l'invalidité du RPC et de mettre de l'avant des propositions officielles de libéralisation de l'admissibilité et des prestations et d'amélioration des éléments connexes du programme.

En résumé, les propositions en matière de réforme du programme de prestations d'invalidité du RPC portaient sur l'objet, en matière de politique, de la protection du revenu et de l'admissibilité. Parmi les questions auxquelles les recommandations s'intéressèrent figuraient le bien-fondé éventuel de l'intégration d'un programme d'assurance-invalidité au RPC ou si un tel programme relevait plutôt d'un vaste programme d'assurance-invalidité, l'amélioration de la sensibilisation à l'égard du programme de prestations d'invalidité et l'accès à celui-ci, « le niveau du pouvoir discrétionnaire administratif invoqué sur le plan de l'interprétation des critères d'admissibilité [qui], pourrait se traduire par l'application de normes non uniformes ou l'assouplissement des normes, en parallèle avec l'augmentation du chômage », l'abaissement de l'exigence minimum en matière de cotisation, afin de faciliter l'accès et le sentiment selon lequel « les niveaux actuels de prestations ne correspondent pas au niveau de vie » (Chambre des communes, 1981: 53; Chambre des communes, 1983: 33; Canada, 1982: 34).

Durant le dernier gouvernement libéral de Pierre Trudeau, de 1980 à 1984, la question de la réforme des pensions occupait une place importante en matière de politique sociale, bien qu'elle était en concurrence, sur le plan de l'intérêt et des ressources, avec une nouvelle politique nationale en matière d'énergie, d'importants efforts sur le plan de la réforme constitutionnelle et les nouveaux défis à caractère fiscal découlant d'une grave récession économique. La ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, Monique Bégin, fut indiscutablement un ardent promoteur de la réforme des pensions, en faveur qu'elle était d'une expansion marquée des

prestations d'invalidité du RPC et de la libéralisation des règles d'admissibilité. Le rapport intitulé *Obstacles* publié, en février 1981 par le Comité permanent de la Chambre des communes sur la condition des personnes handicapées recommandait l'implantation graduelle d'un programme exhaustif d'assurance-invalidité, intégré aux prestations du RPC et du RRQ, sur une base actuarielle saine. À court terme, le Comité recommandait la bonification de la composante à taux forfaitaire de la prestation d'invalidité du RPC jusqu'à concurrence d'un niveau équivalent à tout le moins à celui du RRQ, l'assouplissement de la définition de ce que constituait une invalidité afin d'englober un plus grand nombre de personnes, le droit de percevoir des gains selon une échelle mobile tout en recevant des prestations et la prise en compte des besoins particuliers des pensionnés invalides (Chambre des communes, 1981: 53).

Le Comité permanent savait que le gouvernement fédéral organiserait une Conférence nationale sur les pensions plus tard, au printemps de 1981. Il recommanda dès lors que la Conférence se penche sur tous les aspects de l'invalidité en ce qui concernait les régimes publics et privés de pension. Cependant, les pensions d'invalidité ne figurèrent pas à l'ordre du jour. « Le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social décida que le thème principal de la Conférence serait celui qui préoccupait le plus grand nombre de Canadiens, soit les régimes privés de pension de retraite » (Secrétariat d'État, 1985: 95). La Conférence, qui fut ouverte par le premier ministre Trudeau, se pencha sur les questions de l'insuffisance de la couverture, de la transférabilité, de l'acquisition et de la protection contre l'inflation des régimes de retraite professionnels. La position du gouvernement fédéral, en matière de pension, devait être publiée en juillet 1981, dans la foulée de la Conférence. Cependant, elle fut retardée jusqu'en décembre 1982 et prit la forme d'un Livre vert, un document dans lequel le gouvernement énonce le fruit de sa réflexion et sollicite des réactions par rapport à celle-ci. Indiscutablement, le délai s'expliquait du fait que la Conférence n'avait pu permettre de dégager un large consensus sur les orientations en matière de réforme des pensions. Les attentes élevées à l'égard de la conférence s'étaient butées à de profondes divergences entre les organismes d'affaires et les autres groupes, par rapport à la véritable nature des problèmes et, en conséquence, des solutions. Ces divisions se retrouvaient au sein même du gouvernement libéral et du Cabinet dans lesquels on retrouvait des personnes tant en faveur que contre l'expansion du RPC, celles-ci se trouvant tantôt dans le camp du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social et tantôt dans celui du ministère des Finances[17].

Avant que le gouvernement fédéral ne publie son Livre vert, la ministre Bégin décida d'intervenir dans le domaine intergouvernemental, en s'appuyant sur les recommandations et en mettant à profit le momentum généré par le rapport *Obstacles*. En décembre 1981, la ministre Bégin proposa quatre améliorations au volet de l'invalidité du RPC, pour fins de discussion dans le cadre d'une conférence fédérale-provinciale prévue pour janvier 1982[18]. Ces propositions

---

[17] Entrevues. Le secteur canadien des entreprises était également relativement insatisfait du budget fédéral de 1981, qui prévoyait le resserrement ou la disparition de divers échappatoires fiscaux, pour les sociétés. Avec l'aggravation de la récession tout au long de 1981 et au début de 1982, le gouvernement fédéral accorda la priorité aux questions de l'inflation et de la hausse rapide des taux d'hypothèque, à la gestion du déficit et à la reprise économique.

[18] La ministre Bégin accepta la plupart, mais non la totalité des recommandations du rapport *Obstacles* relatives au soutien du revenu en cas d'invalidité. La ministre Bégin n'était pas en accord avec la proposition prévoyant que l'on réponde aux besoins particuliers des pensionnés invalides dans le cadre du RPC en estimant, semble-t-il « qu'une telle disposition imposerait un changement majeur et une forte expansion de la structure administrative du programme de prestations d'invalidité du RPC ». La ministre Bégin estimait que « des programmes provinciaux

consistaient, en premier lieu, à relever la partie afférente aux gains de la prestation d'invalidité, pour la faire passer de 75 à 100 % de la pension de retraite théorique d'un cotisant (c.-à-d. de 230 $ par mois à 307 $ par mois), en deuxième lieu, de relever la partie à taux forfaitaire de sorte qu'elle corresponde au niveau de la pension de la SV (c.-à-d. de 71 $ par mois à 228 $ par mois), en troisième lieu, à ramener les exigences minimum en matière d'admissibilité à une pension d'invalidité du RPC de cinq années de cotisations au cours des 10 dernières années à une des deux dernières années et, en quatrième lieu, à faire en sorte que la période cotisable visée par le calcul de la partie afférente aux gains des prestations se termine le mois au cours duquel le cotisant serait réputé être devenu invalide, plutôt que trois mois plus tard (Santé nationale et Bien-être social, 1984; Secrétariat d'État, 1985). Présentées aux ministres provinciaux des Services sociaux, au début de 1982, les propositions furent confiées à un groupe de travail fédéral-provincial dont la tâche consistait à examiner l'ensemble de la question de la protection du revenu en cas d'invalidité, au Canada.

Lorsque le Livre vert du gouvernement portant sur le système de revenu de retraite fut finalement publié, en décembre 1982, on y retrouvait l'avertissement suivant : « la réforme des pensions sera inévitablement un long processus en raison du temps nécessaire pour mener à bien les consultations, les négociations, l'élaboration des lois et leur mise en oeuvre » (Canada, 1982: iii). Les propositions de réforme mises de l'avant dans le Livre vert furent référées à un groupe de travail parlementaire pour que puissent avoir lieu d'autres débats publics et des consultations. S'agissant du volet de l'invalidité du RPC, le Livre vert soulignait que le gouvernement fédéral avait déjà entrepris de discuter d'améliorations avec les provinces. En raison du processus intergouvernemental, lorsque le groupe de travail parlementaire présenta son rapport, en décembre 1983, celui-ci ne contenait aucune recommandation sur les prestations d'invalidité[19].

Le groupe de travail fédéral-provincial, formé en février 1982 pour étudier les propositions fédérales ainsi que la question plus générale d'un régime d'assurance-santé exhaustif, compléta ses travaux en septembre 1983. Les ministres fédéral et provinciaux des Services sociaux convinrent de la nécessité d'entreprendre d'autres travaux en matière de politique. « Au cours de la présente phase, on a invité le groupe de travail à élaborer des solutions détaillées en matière de conception en vue d'offrir une protection exhaustive en matière d'invalidité et de rendre compte, avant décembre 1985 » (Santé nationale et Bien-être social, 1986: 6-19). Selon les politiciens fédéraux et les fonctionnaires qui prirent part au processus, à l'époque, les provinces ne souhaitaient pas que le RPC soit doté d'autres programmes ou prestations. Ce groupe de travail

---

permettraient de mieux répondre » à de tels besoins particuliers (Secrétariat d'État, 1985: 87). De la même manière, le gouvernement libéral Trudeau ne retenu pas les recommandations prévoyant l'intégration d'un supplément forfaitaire, lié au revenu, en matière d'invalidité, au Régime d'assistance publique du Canada ou d'une prestation bonifiée destinée aux travailleurs invalides au chômage, au régime d'assurance-chômage.

[19] Fait intéressant, le groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions consacra une demi-page à la question des prestations d'invalidité, même si aucune organisation se préoccupant de cette question n'avait témoigné ou soumis de présentation. D'autre part, le programme de prestations d'invalidité du RPC ne faisait pas explicitement partie du mandat du groupe de travail et de l'ordre de renvoi de la Chambre. Sur le plan politique, l'emphase portait principalement sur les questions de la lutte contre la pauvreté parmi les personnes âgées actuelles, tout particulièrement les femmes âgées célibataires et de la pension de personne au foyer. S'agissant des prestations d'invalidité, les députés faisant partie du groupe de travail étaient tout à fait en faveur de la nécessité d'insister sur le fait que le RPC réponde aux normes plus généreuses du RRQ, à l'époque.

de fonctionnaires produisit d'autres rapports qui, bien qu'ils ne furent pas largement diffusés au sein de la population, acceptaient le concept d'augmentation de la partie forfaitaire des prestations d'invalidité du RPC, ouvrant ainsi la voie aux dispositions législatives de 1986[20].

L'énoncé définitif du gouvernement Trudeau, sur la question de la réforme des pensions fut joint à son dernier budget de février 1984. Dans leur *Plan d'action pour la réforme des pensions* (Lalonde, 1984), les Libéraux s'intéressaient principalement à relever les normes minimum en matière de pension privée, à bonifier les mesures d'aide fiscale en vue de l'épargne-retraite et à améliorer les pensions publiques, de diverses manières spécifiques. S'agissant de l'amélioration des pensions publiques, la principale mesure consistait à augmenter de 50 $ le montant mensuel versé aux personnes âgées célibataires, au titre du SRG, laquelle fut implantée en deux temps, en juin et décembre 1984. En ce qui concerne le RPC, les réformes proposées par le gouvernement fédéral prévoyaient notamment le partage des crédits de pension en cas de rupture du mariage ou à l'occasion du 65^{e} anniversaire de naissance du conjoint le plus jeune, le maintien des prestations de survivant en cas de remariage et le relèvement du niveau des gains ouvrant droit à pension de telle sorte qu'ils correspondent, en 1987, à la rémunération industrielle moyenne. Le plan d'action soulignait que de tels changements recueillaient un large appui de la population. D'autres changements touchant le RPC devaient être évoqués avec les provinces, plus tard en 1984. Également à l'ordre du jour figuraient les propositions fédérales visant l'amélioration des prestations d'invalidité du RPC et le relèvement des cotisations pour tenir compte des niveaux actuels des prestations et des améliorations futures. Selon le plan d'action, ces questions « sont complexes et exigent des discussions complémentaires avec les provinces et les autres groupes d'intérêt avant que des mesures puissent être prises » (Lalonde, 1984: 14). Les propositions d'Ottawa se traduisirent par une quasi-multiplication par deux du maximum des prestations versées aux cotisants, offrant ainsi un soutien du revenu comparable à celui de la SV, et par un assouplissement majeur des exigences sur le plan de l'admissibilité.

Changements de gouvernement, maintien des processus

Bien que le parti au pouvoir ait changé à Ottawa, en septembre 1984, avec l'élection d'un gouvernement progressiste-conservateur fortement majoritaire, sous Brian Mulroney, les processus fédéral et fédéral-provinciaux enclenchés sur la question de la réforme des pensions se poursuivirent. La réforme des pensions fut l'un des principaux thèmes du discours du Trône de novembre 1984 du gouvernement conservateur, plusieurs promesses s'avérant tout à fait similaires à celles qui figuraient dans le dernier budget du gouvernement libéral, déposé huit mois plus tôt. Ces promesses devinrent réalité dans le budget de mai 1985 du gouvernement conservateur, qui annonça des propositions de réforme touchant les incitatifs fiscaux visant l'épargne-retraite et des modifications de la *Loi sur les normes de prestations de pension*, qui régit les régimes adoptés par les entreprises œuvrant dans des domaines sous réglementation fédérale. Conformément à ce qui avait préalablement été prévu, en 1984-1985, le ministère de Santé nationale et du Bien-être social entreprit de faire parvenir, aux cotisants du RPC, des états périodiques précisant la nature des prestations gagnées et des cotisations accumulées, en même temps qu'une description du Régime.

[20] Entrevues.

Une brochure publiée conjointement par les ministres des Finances et de la Santé nationale et du Bien-être social, Michael Wilson et Jake Epp fit partie de la campagne d'information de la population, sur le RPC. Cette brochure, intitulée *The Canada Pension Plan: Keeping It Financially Healthy* (Canada, 1985a) visait à rassurer les Canadiens en leur affirmant que le RPC reposait sur une assise financière solide, tout en mettant de l'avant la nécessité d'une hausse des cotisations, le plus rapidement possible, afin de veiller à ce que le Régime demeure dans une position financière enviable. Reprenant un point évoqué dans le *Plan d'action* des Libéraux, on retrouvait ce qui suit dans la brochure des ministres conservateurs : « Depuis 1966, les prestations du RPC ont, à de nombreuses reprises, été augmentées sans que les primes qui permettent de les verser n'aient été majorées. Les nouveaux mécanismes de financement devront tenir compte de cette réalité » (Canada, 1985a: i). (Ce que ce document, au même titre que de nombreux autres, depuis, omettait de mentionner est que des modifications de la structure en matière de cotisations avaient été prévues, à l'étape de la création du RPC et qu'elles devaient survenir approximativement à cette époque. Conformément aux prévisions, jusqu'en 1983, le montant des cotisations au Régime était supérieur à celui des prestations et un surplus annuel pouvait ainsi s'accumuler, profitant d'autre part de l'intérêt accumulé sur les placements antérieurs. À compter de 1983, les cotisations ne permettraient plus de couvrir l'ensemble des sommes versées au titre des prestations et, au début des années 1990, le capital du Fonds du RPC commencerait à décliner.)

Le ministre des Finances Wilson approuva une proposition ayant donné lieu à un consensus provincial et qui prévoyait une hausse des cotisations au RPC tant pour les employés que pour les employeurs. En décembre 1985, le ministre Wilson publia un document intitulé *Changes Proposed to Canada Pension Plan* (Canada, 1985b), qui résumait l'entente provisoire conclue entre les ministres des Finances du gouvernement fédéral et des gouvernements provinciaux relativement aux changements dont le financement du RPC devait faire l'objet, ainsi que certaines réformes touchant les prestations. La partie forfaitaire des prestations d'invalidité passerait dès lors de 88 $ par mois à 224 $ par mois, de sorte qu'elle coïncide avec les prestations d'invalidité du RRQ[21].

Toute tentative de réforme importante des pensions au Canada peut exiger beaucoup de temps. En effet, de telles réformes s'inscrivent dans le cadre d'une série de processus mettant en cause une pléiade d'intervenants et de forums de politique, assujettis à diverses règles en matière de décision, contraintes et possibilités de blocage ou de retard. Dans le domaine des prestations de

[21] Dans l'éventualité d'un décès ou de l'invalidité des deux parents, le montant mensuel versé au titre des prestations d'orphelin du RPC, fixé à 88 $, devait doubler. Une proposition de bonification de la prestation de survivant, de telle sorte qu'elle coïncide avec celle versée par le RRQ ne recueillit pas un soutien suffisant auprès des provinces et du gouvernement fédéral. En conséquence, les ministres décidèrent de laisser la partie forfaitaire des prestations de survivant du RPC à un niveau mensuel d'environ 84 $, par rapport à la somme de 275 $ versée en vertu du RRQ (Burbidge, 1987: 84). Les propositions de modification des prestations de survivant et d'enfant du RPC furent décrites dans un document de consultation fédérale publié en septembre 1987 et référées à un comité parlementaire chargé de tenir des audiences et de recueillir des commentaires. Des négociations se poursuivirent avec les provinces relativement à d'éventuelles modifications législatives tout au long de 1988 et 1989 et, compte tenu des réactions des provinces, le gouvernement fédéral continua d'élaborer les diverses avenues en matière de politique, jusqu'en 1990. Il s'agit là d'une autre illustration des délais qui entourent le processus de réforme des pensions.

revenu destinées aux personnes âgées (c.-à-d. la SV, le SRG et l'allocation au conjoint), des dispositions législatives relatives aux normes en matière de pension applicables à certaines industries et de l'assistance fiscale en vue de l'épargne-retraite (comme dans le cas des REER et des RPA), le gouvernement fédéral avait le pouvoir d'apporter des modifications sans obtenir l'approbation des provinces. Au contraire, le RPC, à titre de secteur de politique caractérisé par un partage des compétences devait donner lieu à des propositions, à des consultations, à des négociations, à des propositions remaniées, à d'autres négociations, et ainsi de suite[22]. Lorsque Monique Bégin était à son poste, à titre de ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, en 1984, elle était parvenue, avec un indéniable succès, à relever le niveau des prestations du SRG destinées aux personnes âgées célibataires à faible revenu, en plus de faire adopter la *Loi canadienne sur la santé,* qui fit date. La ministre Bégin était parvenue, avec beaucoup d'adresse, à se servir de la dynamique des rapports entre les Libéraux et les Progressistes-conservateurs pour faire adopter ces réformes. Considérant que la majoration du SRG et que l'adoption de la *Loi canadienne sur la santé* constituaient des gestes que souhaitaient poser les Libéraux afin de les embarrasser, les Conservateurs apportèrent leur soutien à ces deux mesures. La ministre Bégin consacra également beaucoup de temps à protéger les programmes sociaux existants d'éventuelles coupures. Au vu de la profonde récession et de la hausse des déficits au cours de la période comprise entre 1980 et 1984, il s'agit là d'une réalisation digne de mention. Cependant, la réforme du RPC restait encore à faire.

À titre de principale ministre responsable de la politique sociale, la ministre Bégin avait posé les gestes qui étaient à sa portée, au niveau fédéral, en organisant la Conférence nationale sur les pensions, en 1981, en co-parrainant le Livre vert de 1982, en ayant recours aux mécanismes d'un groupe de travail parlementaire sur les pensions pour tenir des audiences à travers le pays et produire un rapport avant décembre 1983 et en faisant en sorte que la question de la réforme des pensions soit évoquée dans le budget de février 1984. Le ministère de M^me^ Bégin avait également mené des sondages auprès des requérants de prestations d'invalidité du RPC (Santé nationale et Bien-être social, 1983) et des bénéficiaires de prestations d'invalidité du RPC (Santé nationale et Bien-être social, 1982) afin d'obtenir des renseignements à jour sur les caractéristiques et les besoins encore insatisfaits de cette clientèle, pour étoffer sa position dans le cadre des débats en matière de politique et des décisions prises au niveau du Cabinet[23].

Cependant, le temps manqua à la ministre Bégin et aux Libéraux du premier ministre Trudeau. La réforme des pensions de l'État demeurait sur la table à dessin, au niveau des comités ministériels et administratifs du fédéralisme exécutif[24]. Le terrain sur lequel se développa la période suivante

---

[22] Dans le cadre de la stratégie anti-inflation des Libéraux, la SV fut assujettie, au cours de la période 1980-1984, par le gouvernement fédéral, à une limite d'indexation « 6 et 5 ». Cependant, le RPC fut soustrait à cette mesure, vraisemblablement en raison de son autofinancement et du fait qu'une modification de celui-ci aurait nécessité un large soutien de la part des provinces.

[23] Des évaluations internes sur les programmes ainsi que des sondages menés par la Direction générale de la sécurité du revenu de Santé et Bien-être social Canada permirent de constater que les prestations d'invalidité du RPC constituaient la principale source de revenu de plusieurs bénéficiaires, représentant près du tiers de l'ensemble du revenu déclaré, que les niveaux des prestations étaient trop faibles et devaient être majorés.

[24] Citons le cas du processus intergouvernemental d'examen d'un programme exhaustif de protection du revenu en cas d'invalidité. Un groupe de travail de fonctionnaires fédéraux et provinciaux fut mis sur pied en février 1982 afin d'entreprendre d'analyser cette idée, mise de l'avant dans le rapport *Obstacles* de 1981. Cinq ans plus tard, les

de croissance du programme de prestations d'invalidité du RPC fut cependant indiscutablement ensemencé du début des années 1980 au milieu de cette décennie.

LIBÉRALISATION DES PRESTATIONS D'INVALIDITÉ DU RPC ET DE L'ADMISSIBILITÉ : 1987 - 1993

Les réformes en matière de revenu de retraite ainsi que les mesures dont le programme de prestations d'invalidité du RPC fit l'objet au cours de la période comprise entre 1987 et 1993 étaient étroitement reliées aux débats antérieurs relatifs aux pensions ainsi qu'aux propositions en matière de réforme. Ces liens apparurent dans les changements que les gouvernements conservateurs du premier ministre Mulroney apportèrent aux normes minimum applicables aux régimes de retraite professionnels, à la bonification des mesures d'aide fiscale applicables aux mécanismes d'épargne-retraite ainsi qu'à l'assouplissement de la définition de ce que constituait une invalidité aux fins de l'impôt sur le revenu, au niveau des déductions fiscales et des crédits d'impôt. L'influence des débats antérieurs en matière de pension et de la réflexion qui avait entouré cette question se retrouvait tout autant dans les réformes dont le RPC fit l'objet. Vers la fin de 1985, un consensus intergouvernemental avait été établi en ce qui concerne les réformes du RPC. Les dispositions législatives fédérales relatives à ces changements furent approuvées avant juin 1986, les changements entrant en vigueur en janvier 1987. La réforme des pensions se caractérisa également par des choix et des processus spécifiquement attribuables au gouvernement Mulroney (Prince, 1992). Malgré la préoccupation du gouvernement conservateur du premier ministre Mulroney en matière de contrôle des déficits et de limitation des dépenses, au cours des neuf années pendant lesquelles il demeura au pouvoir, le programme de prestations d'invalidité du RPC, au même titre que de nombreux autres programmes concernant l'invalidité furent largement soustraits à ces impératifs de restriction voire, à l'occasion, bonifiés[25].

---

ministres des Services sociaux des gouvernements fédéral et provinciaux en étaient toujours à l'étape de l'analyse des rapports du groupe de travail. Dans un document fédéral de 1987, on retrouvait, dans le plus pur esprit du conformisme bureaucratique, un énoncé selon lequel le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social avait demandé au personnel de son ministère « d'effectuer des travaux à caractère exploratoire afin de débrouiller les questions d'ordre technique. Une fois cette étape passée, nous serons dans une meilleure position pour envisager les avenues éventuelles » (Secrétariat d'État, 1987: 31). D'autres travaux au niveau fédéral et intergouvernemental se poursuivirent, au début des années 1990, sur le concept d'un régime exhaustif en matière de revenu en cas d'invalidité. Ce concept cessa par la suite d'être évoqué dans les documents du gouvernement fédéral, jusqu'à ce qu'il soit brièvement repris, par le groupe de travail fédéral de 1996 chargé des questions liées à l'invalidité.

[25] Dans le cadre de plusieurs budgets déposés entre 1986 et 1991, le gouvernement Mulroney désindexa la formule de détermination des paiements de transfert destinés aux provinces au titre de l'enseignement post-secondaire et des soins de santé avant d'en geler le niveau. En 1990, le gouvernement Mulroney introduisit également un plafond sur la part fédérale des transferts accrus au titre du RAPC, applicable aux services sociaux et d'aide sociale destinés à l'Alberta, à l'Ontario et à la Colombie-Britannique, les trois « provinces riches » qui n'avaient pas droit à des paiements de transfert. On retrouva également, dans le budget fédéral de 1990, un plan de contrôle des dépenses qui fut élargi et étendu dans les budgets conservateurs de 1991, 1992 et 1993. Les prestations destinées aux personnes âgées (SV, SRG et allocations au conjoint), les programmes de revenu des anciens combattants, le RPC ainsi que d'autres programmes spéciaux destinés aux personnes handicapées étaient soustraits à ce régime de contrôle. Cependant, à compter de 1990-1991 et progressivement, sur une période de trois ans, la SV fut assujettie, par le truchement de l'impôt sur le revenu, à une récupération des prestations des personnes âgées au revenu élevé. Le RPC fut soustrait au plan de contrôle des dépenses des Conservateurs puisque les sommes versées au titre des prestations

Cependant, tandis que le niveau des prestations du RPC fut rehaussé et que les règles en matière d'admissibilité furent libéralisées, le contrôle du déficit entraîna des réductions de l'effectif de Santé et Bien-être social, ce qui se traduisit par un prolongement des retards, au niveau des appels.

Élaboration des réformes de 1987

Lorsque le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, Jake Epp, présenta le projet de loi C-166, qui visait à modifier le RPC, il estima, à juste titre, qu'il représentait « le point culminant de plusieurs années de consultation [...] sur la question de la réforme des pensions » avec les provinces, les parlementaires et les Canadiens. Peu de temps après que les Conservateurs eurent été appelés à former le gouvernement, en septembre 1984, les discussions « s'accélérèrent » entre, d'une part, des fonctionnaires des ministères de la Santé nationale et du Bien-être social et des Finances et, d'autre part, les gouvernements provinciaux. Un accord fut conclu l'année suivante. Selon le ministre Epp, quatre domaines de préoccupation avaient marqué les discussions fédérales-provinciales : « En premier lieu, assurer la santé à long terme du fonds du Régime, en deuxième lieu, assurer le caractère abordable des primes payées par les Canadiens actifs et leurs employeurs, en troisième lieu, adapter les prestations à l'évolution des besoins des Canadiens et, en quatrième lieu, assurer la correspondance entre le RPC et le RRQ ». Le ministre Epp plaça notamment l'emphase sur l'analyse approfondie de la question de la viabilité financière des réformes mises de l'avant. « À l'évidence, le gouvernement doit toujours examiner avec soin toute amélioration envisagée à l'égard d'un programme à caractère social au vu des considérations financières actuelles et prévues. À l'évidence, puisque les dépenses consacrées aux programmes sociaux présentent généralement un caractère permanent et croissant, il n'existe sans doute aucun poste de dépense qui doit faire l'objet d'une réflexion aussi approfondie » (Epp, 1986 : 14250).

La loi visant à modifier le RPC fut rapidement adoptée, en juin 1986, par la Chambre des communes, dans un contexte et un climat caractérisés par l'objectivité politique et la coopération entre le gouvernement et les partis d'opposition[26]. Le ministre Epp estima, fort à propos, que la loi « représentait l'un des plus importants projets de loi que le gouvernement déposera dans le cadre de son présent mandat ». Ces réformes auraient des répercussions multiples et profondes et entraîneraient d'importantes améliorations de l'état de nombreuses personnes, même si le ministre se voulait rassurant en précisant qu'elles « n'auraient qu'une incidence modérée sur le coût à long terme du Régime » (Epp, 1986 : 14251).

Parmi les principaux changements entrant en vigueur en 1987 dont le RPC fit l'objet figurèrent les suivants :

---

en vertu du RPC ne font pas partie des dépenses du gouvernement fédéral et n'ont ainsi pas d'incidence directe sur la taille du budget fédéral et de tout surplus ou déficit éventuel.

[26] Le projet de loi C-116 passa l'étape de la première et de la deuxième lecture le 11 juin 1986 avant d'être référé à un comité, pour fins d'étude et de commentaires. Le 26 juin 1986, le projet de loi revint à la Chambre des communes. On soumit rapidement aux débats trois motions de modification du projet de loi qui furent retenues et le projet de loi passa alors à l'étape de la troisième lecture et de l'approbation.

- un nouveau calendrier de financement sur 25 ans prévoyant une première hausse des taux de cotisation depuis 1966;
- un examen, tous les cinq ans, du barème de cotisation par les ministres fédéral et provinciaux des Finances;
- le versement, dès 60 ans et jusqu'à 70 ans, de prestations de retraite souples,
- le maintien du versement de prestations de survivant en cas de remariage de celui-ci (tandis que jusqu'alors, le versement des prestations de survivant prenait fin lorsque le conjoint survivant se remariait)[27];
- le partage des pensions de retraite entre les conjoints ou les conjoints de fait;
- l'assouplissement des mesures relatives au partage des crédits du RPC de manière à inclure les couples séparés après un mariage ou une union de fait[28].

En ce qui concerne plus particulièrement le volet de l'invalidité du RPC, les changements de 1987 eurent pour effet :

- de doubler, à tout le moins, la valeur de la partie forfaitaire de la prestation, par rapport au montant antérieur, pour la faire correspondre à la somme versée en vertu du RRQ;
- d'assouplir la règle en matière d'admissibilité, sur le plan des cotisations, au versement de telles cotisations au cours de deux des trois dernières années avant la survenue de l'invalidité ou de cinq des dix dernières années avant le même événement;
- d'augmenter le plafond des prestations combinées d'invalidité et de survivant, pour tenir compte de la prestation d'invalidité forfaitaire majorée;
- de permettre le versement de deux prestations en cas de perte des gains des deux parents suite à un décès ou à une invalidité, quel que soit l'état civil de l'enfant (alors qu'auparavant, seule la plus élevée des deux prestations était payable);
- de prolonger le délai de rétroactivité aux fins de la détermination de l'invalidité, de 12 à 15 mois.

Le gouvernement fédéral estima qu'au cours de l'année suivante (1987-1988), la hausse du niveau maximum des prestations mensuelles au titre de l'invalidité aiderait quelque 155 000 pensionnés de l'invalidité du RPC, que l'assouplissement de l'exigence en matière d'admissibilité signifierait que quelque 5 000 personnes de plus deviendraient admissibles à des prestations et que jusqu'à 5 000 personnes pourraient tirer profit de la hausse du plafond des prestations combinées d'invalidité et de survivant (Epp, 1986 : 14252). Un nombre relativement limité de particuliers et de familles tireraient également parti des changements relativement aux prestations d'enfant et aux demandes de rétroactivité.

---

[27] Lorsque la disposition relative à l'égalité de la *Charte canadienne des droits et libertés* entra en vigueur, en avril 1985, des fonctionnaires du ministère fédéral de la Justice estimèrent qu'elle posait des problèmes. Entrevue.

[28] Comme nous l'avons déjà indiqué, une réforme législative de 1978, qui entra en vigueur en 1983, après que l'Ontario eut mis fin à son opposition au changement, permit aux crédits du RPC de faire l'objet d'un partage entre les ex-conjoints après un divorce ou une annulation légale. Les réformes de 1987 étendirent ces mesures de partage de crédits aux situations mettant en cause une séparation des partenaires.

Entre le débat sur les pensions du début des années 1980 et l'adoption des dispositions législatives de 1986, les idées fondamentales sous-tendant la réforme du programme de prestations d'invalidité du RPC firent l'objet d'un processus d'adoption, de restriction et de rejet. Les idées relatives à la libéralisation du programme furent nombreuses, de la vision la plus novatrice, mise de l'avant par le Congrès du Travail du Canada, aux propositions de la ministre Bégin et au consensus intergouvernemental auquel on parvint à la fin de 1985 et qu'incarna le projet de loi C-166. Le tableau 6 présente certaines des principales caractéristiques de ces trois plans.

Tableau 6
Évolution de la réflexion menant à la réforme du programme de prestations d'invalidité du RPC de 1987

Caractéristique	Proposition du Congrès du Travail du Canada (1982)	Proposition du gouvernement fédéral (1982)	Projet de loi C-166 (1986)
Partie forfaitaire, ou à taux fixe, de la prestation	Augmenter au niveau de la prestation de la Sécurité de la vieillesse (environ 20% plus élevé que le niveau du RRQ)	Augmenter au même niveau que celui du RRQ (de 71 $ à 228 $ par mois)	Augmenter au même niveau que celui du RRQ (de 88 $ à 224$ par mois)
Partie afférente aux gains, ou liée aux gains, de la prestation	Augmenter de 75 % à 100 % de la pension de retraite du cotisant	Augmenter de 75 % à 100 % de la pension de retraite du cotisant	Laisser à 75 %
Exigence relative à l'admissibilité	Passer de cotisations au cours de 5 des 10 dernières années à 1 des 2 dernières années	Passer de cotisations au cours de 5 des 10 dernières années à 1 des 2 dernières années	Cotisations au cours de 5 des 10 dernières années ou de 2 des 3 dernières années

La restriction successive de la portée des réformes est compréhensible si l'on oppose une organisation ouvrière nationale, un ministre libéral aux vues sociales marquées, que fut la ministre Bégin, un gouvernement conservateur inquiet des déficits publics et du contrôle des dépenses et la réalité politique propre à l'établissement d'un large consensus provincial à l'égard des réformes proposées. Jake Epp parvint à convaincre Michael Wilson d'adopter, relativement à la réforme de l'admissibilité aux prestations, comme position du gouvernement fédéral, la suggestion portant sur l'existence de cotisations au cours d'une des deux dernières années. Cependant, les provinces se montrèrent réticentes à une telle proposition.

Le caractère similaire des propositions visant une majoration substantielle de la partie forfaitaire du programme de prestations d'invalidité dénote le désir de bonifier ce qui était jusqu'alors une prestation de revenu fort nécessaire bien que modeste et de maintenir le niveau de correspondance des prestations entre le RPC et le RRQ[29]. Les réformes qui furent éventuellement adoptées

[29] Le changement dont la règle relative à l'admissibilité aux fins des prestations d'invalidité du RPC qui survint en 1987 et qui prévoyait désormais que des cotisations aient été effectuées au cours de deux des trois dernières années permit au RPC de devancer le RRQ, cette distinction entre les deux régimes ne disparaissant qu'en 1993, alors que le

découlaient notamment de la réforme antérieure dont le régime québécois avait fait l'objet, du rapport *Obstacles,* des analyses politiques des ministères des Finances et de la Santé nationale et du Bien-être social ainsi que des négociations intergouvernementales menées en 1984 et 1985, à l'égard de ces questions ainsi que des impératifs plus globaux du RPC relatifs au financement et aux pensions de retraite. La question de la réforme des pensions de l'État ne fut pas l'un des principaux thèmes de l'élection fédérale de 1984 et elle passa tour à tour de l'étape des interventions des groupes d'intérêt à celle des discussions dans les médias et enfin, à celle des relations intergouvernementales.

Demeurer à l'avant-plan

À l'étape de la troisième lecture du projet de loi qui devait donner naissance aux réformes de 1987, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social prit acte du désir des députés de bonifier encore les prestations d'invalidité et de revoir la définition de ce que constituait l'invalidité, au sens du RPC, que plusieurs d'entre eux jugeaient trop restrictive. Le ministre souligna que « l'adoption du projet de loi C-116 ne signifie pas que nous mettons la question de la réforme des pensions à l'arrière-plan parlementaire. Cette question demeure plutôt à l'avant-plan, là où les Canadiens, de manière générale, et les députés souhaitent qu'elle continue de recevoir toute l'attention qu'elle mérite » (Epp, 1986 : 14880).

Au cours des cinq années suivantes, si la question du RPC et du programme de prestations d'invalidité ne demeura pas continuellement à l'avant-plan de l'ordre du jour du gouvernement Mulroney, elle n'en fut jamais loin, au sens où elle semblait constamment donner lieu à l'élaboration de mesures politiques ou administratives. De nombreux changements et innovations allant tous dans le sens d'une libéralisation des prestations, des règles, des mesures de soutien et des services furent mis de l'avant. Ces changements sont décrits au tableau 7.

Tableau 7
Aperçu des changements apportés au RPC
et au programme des prestations d'invalidité du RPC, 1987-1992

1987	Projet de loi C-116 : entre en vigueur avec divers changements touchant les prestations du RPC et les dispositions financières
1988	Commission d'appel des pensions, décision *Leduc* sur l'employabilité
1988-89	Modification du Règlement permettant aux décisions initiales d'être rendues par un fonctionnaire plutôt que par un comité de deux fonctionnaires, ce qui visait à réduire le retard accumulé sur le plan des appels et à accélérer le traitement des demandes
1988	Exigence imposée aux requérants de prestations d'invalidité du RPC de présenter un rapport médical de leur médecin
1989	Implantation, en vertu d'une directive en matière de politique ministérielle de lignes directrices écrites applicables à l'évaluation de l'invalidité

régime québécois libéralisa les exigences relatives à l'admissibilité au titre des pensions d'invalidité (*Pension News*, 1994 : 7).

1989	Note de service ministérielle sur les troubles de santé des requérants plus âgés
1990	Projet pilote portant sur la réadaptation professionnelle, à l'intention des bénéficiaires du RPC de deux provinces
1991	Projet pilote intégré à La Stratégie nationale pour l'intégration des personnes handicapées de 1991-1996
1991	Réduction de l'obligation fiscale des pensions d'invalidité du RPC sur le plan de l'impôt sur le revenu fédéral
1991	Projet de loi C-260 : Modification des dispositions relatives au partage des crédits du RPC pour faire en sorte que le partage des crédits de pension soit un droit incessible, échappant aux accords de séparation ou aux ordonnances des tribunaux
1991	Projet de loi C-116 : Réforme du système des appels du RPC avec la création du Bureau du Commissaire des tribunaux de révision
1992	Projet de loi C-39 : Nouveau calendrier sur 25 ans des taux de cotisation, augmentation des prestations d'enfant et plusieurs autres modifications, y compris une disposition relative à l'« incapacité » Projet de loi C-57 : Annulation du délai de production des demandes tardives
1992	Modification de la définition du revenu gagné aux fins des cotisations au REER, de manière à inclure les pensions d'invalidité du RPC

Si les changements adoptés dans la foulée du projet de loi C-116 et mis de l'avant en 1987 avaient résulté de négociations et d'accords fédéral-provinciaux, la plupart des autres changements émanèrent du gouvernement fédéral. Certains changements furent réalisés par le biais de modifications législatives tandis que d'autres purent être mis en oeuvre grâce à des lignes directrices ministérielles, des mesures de gestion ou des réformes fiscales. Plusieurs eurent une incidence directe sur les prestations d'invalidité ou leur admissibilité tandis que d'autres eurent une incidence plus indirecte[30].

En 1988, la Commission d'appel des pensions rendit, dans l'affaire *Leduc,* une décision qui semblait retenir une approche plus souple en matière de définition de la disponibilité d'un emploi rémunérateur, par rapport à ce qui avait été la pratique jusqu'alors[31]. Cette décision eut l'effet apparent d'élargir et d'assouplir la base de détermination de l'admissibilité à un requérant à des prestations d'invalidité. Cette mesure mena à l'élaboration, en 1989, d'une directive de politique au sein de Santé et Bien-être social Canada qui témoignait de l'interprétation retenue dans l'arrêt

[30] Un exemple de changement ayant eu une incidence indirecte sur le volet de l'invalidité du RPC fut la modification législative de 1991 qui visait à venir en aide aux personnes s'étant vu refuser un partage des crédits en raison des dispositions contenues dans une convention entre conjoints conclue avant le 4 juin 1986. Cette modification prévoit que les requérants qui ont divorcé ou dont le mariage a été annulé après le 1er janvier 1987, inclusivement se verront créditer le même nombre de crédits que celui auquel ils auraient autrement eu droit.

[31] Voir « Edward Leduc v. Minister of National Health and Welfare », dans *CCH Canadian Employment Benefits and Pension Guide Reports* (1988 : 6021-22).

Leduc, en faisant référence à la situation locale du marché du travail ainsi qu'aux conditions économiques régionales à titre d'élément pertinent dont les fonctionnaires devaient tenir compte s'agissant de déterminer l'admissibilité aux prestations d'invalidité du RPC. Dans une note de service ministérielle de 1989 rédigée par le directeur des Opérations de l'invalidité, à l'intention des évaluateurs du Ministère, celui-ci affirmait que les requérants âgés de plus de 55 ans et souffrant de troubles médicaux qui ne leur permettaient pas d'occuper leur propre emploi ou un emploi équivalent seraient désormais réputés souffrir d'une invalidité aux fins du RPC (Torjman, 2002). Une modification analogue avait été apportée au RRQ, par le biais de la législation, dès 1984, de sorte qu'une pension d'invalidité était devenue payable aux personnes ayant entre 60 et 64 ans qui n'étaient pas en mesure d'occuper leur emploi régulier, pour des raisons de santé ou médicales[32].

On peut avancer, sans crainte de se tromper, qu'au moment où la décision *Leduc* fut rendue, les fonctionnaires de Santé et Bien-être social Canada ne se préoccupaient pas outre mesure des répercussions, sur le plan des coûts, du nombre de cas d'invalidité. En fait, le ministère et les divers ministres qui s'étaient succédés à ce poste étaient, depuis fort longtemps, incités à tenir compte de facteurs « pragmatiques », comme les études et l'âge des requérants et les conditions d'emploi, aux fins de la détermination de l'admissibilité aux prestations d'invalidité[33]. Le ministère s'estima obligé de donner suite à la décision *Leduc* et interpréta l'arrêt comme lui imposant et justifiant d'intervenir dans cette direction, libéralisant dès lors l'interprétation de ce que constituait une invalidité, au sens de la loi.

Au cours de cette période, les fonctionnaires fédéraux posèrent un certain nombre de gestes à l'endroit du programme de réadaptation professionnelle du RPC, sur la base des règlements qui existaient depuis les années 1970 mais qui n'avaient jamais été mis en oeuvre. Au cours de l'exercice 1990-1991, on entreprit, dans le cadre d'un projet pilote, en Colombie-Britannique ainsi qu'en Ontario, un projet d'envergure limitée visant à mettre à l'épreuve la faisabilité des dispositions relatives à la réadaptation, à l'intention des clients du programme de prestations d'invalidité, dans la perspective de l'objectif du retour au travail de la politique. L'année suivante, le projet pilote fut ajouté à la Stratégie nationale pour l'intégration des personnes handicapées, sur cinq ans, du gouvernement Mulroney, dont l'un des thèmes était une meilleure intégration des personnes handicapées à la vie économique (Prince, 1992). L'initiative de réadaptation professionnelle du volet de l'invalidité du RPC fut ainsi étendue à toutes les provinces et on lui accorda des fonds, pour la période comprise entre 1991 et 1996, de la Stratégie nationale.

En 1991, les Conservateurs annoncèrent une nouvelle façon de traiter l'obligation fiscale inhérente aux prestations d'invalidité du RPC et du RRQ. Comme on l'expliquait, dans un document budgétaire : « Les bénéficiaires de pensions d'invalidité du Régime de pensions du Canada/Régime de rentes du Québec sont imposés, à l'égard de ces prestations, au cours de

---

[32] D'autre part, la réforme de 1984 apportée au RRQ modifia les critères d'admissibilité applicables aux personnes ayant entre 60 et 64 ans qui, pour des raisons médicales, n'étaient pas en mesure de détenir leur emploi régulier. Le test relatif au lien avec la population active fut modifié, passant de l'existence de cotisations au cours de cinq des 10 dernières années à non moins de deux années au cours de leur période cotisable (Santé nationale et Bien-être social, 1985 : 12).

[33] Entrevues.

l'année de leur réception, même si une partie desdites prestations est souvent attribuable à une année antérieure. En conséquence, au vu du caractère progressif du régime fiscal, les obligations fiscales peuvent être considérablement plus élevées que si les prestations en question avaient été versées et imposées, de manière constante, à compter de la date de l'admissibilité » (Wilson, 1991 : 147). Le budget mit de l'avant une mesure qui visait à autoriser la répartition du montant d'un paiement forfaitaire sur la période donnant lieu à un tel versement, réduisant d'autant l'obligation fiscale du bénéficiaire. Une autre réforme fiscale concernant le volet de l'invalidité du RPC fut réalisée dans le cadre du budget fédéral de 1992. Aux fins de la cotisation à un régime enregistré d'épargne-retraite (REER), on modifia la définition de « revenu gagné » de manière à inclure les pensions d'invalidité du RPC et du RRQ. Selon les *Documents budgétaires*, « cette mesure tient compte du fait que les pensions d'invalidité du RPC/RRQ remplacent les gains d'une personne handicapée. Elle rend ainsi le traitement fiscal de ces prestations cohérent avec le traitement fiscal existant des prestations d'invalidité de longue durée imposables des régimes privés » (Mazankowski, 1992 : 142). Dans les budgets déposés au cours de cette période, les Conservateurs étendirent également la liste des dépenses admissibles au titre du crédit d'impôt pour frais médicaux, mesure fiscale d'une importance évidente, pour les Canadiens invalides. Ces diverses mesures budgétaires visaient toutes à offrir une plus grande équité sur le plan de la sécurité du revenu.

Intervenants législatifs et processus : Les changements de 1992

Tout régime gouvernemental parlementaire prévoyant un cabinet confère à l'exécutif, c'est-à-dire au premier ministre et au Cabinet, les hauts fonctionnaires jouant un rôle de conseillers important, la majeure partie des pouvoirs en matière constitutionnelle et d'élaboration des politiques. Il convient tout particulièrement de noter, en matière financière, qu'à quelques exceptions près, seul le gouvernement peut déposer un projet de loi de finances. Sur le plan de l'élaboration des politiques, on perçoit généralement le rôle du Parlement comme marginal, passif et antagoniste. Les partis d'opposition ont le droit et le devoir de critiquer et d'examiner à la loupe les gestes que pose ou qu'omet de poser le gouvernement. Pour l'essentiel, tout système parlementaire de gouvernement opère par le biais d'une vive concurrence partisane entre les partis politiques, assujettis à une stricte discipline de parti. Cette caractéristique de la Chambre des communes fut particulièrement évidente au cours des années 1960 alors que le RPC fut proposé, débattu, modifié et adopté. L'esprit de parti qui caractérise les débats fait en sorte qu'il est particulièrement difficile, pour le gouvernement et les partis d'opposition de travailler en collaboration, au sein de la Chambre.

Le thème de l'invalidité du RPC représente cependant un domaine de politique dans lequel le rôle du Parlement ainsi que des divers députés s'est à l'occasion avéré plus que marginal et s'est considérablement démarqué du caractère contradictoire typique. À l'inverse, les intervenants législatifs ainsi que les processus correspondants ont à de nombreuses reprises joué un rôle important et consensuel. Une approche constructive et impartiale marqua les travaux du comité mixte du Sénat et de la Chambre, de 1964-1965 portant sur la version originale des dispositions législatives du RPC, le rapport *Obstacles* de 1981 portant sur les questions liées à l'invalidité, le groupe de travail parlementaire de 1983 s'étant penché sur la *Réforme des pensions* ainsi que le

débat entourant le projet de loi C-116, de 1986, qui, aux dires du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social représenta « l'une des plus belles réalisations du Parlement, alors que tous les partis collaborèrent, pour le bien-être des Canadiens » (Epp, 1986 : 14249).

La question du volet de l'invalidité du RPC a permis à des députés, qu'ils fassent partie du parti au pouvoir ou d'un parti d'opposition, par le truchement de questions au ministre responsable, du dépôt de motions et de projets de loi d'initiative parlementaire de favoriser l'adoption de nouvelles mesures ou de réformes relativement à l'administration et à la politique régissant les prestations d'invalidité. Ces questions et motions ont offert aux députés l'occasion :

- d'évoquer les problèmes qu'éprouvent leurs électeurs avec le RPC, en soulignant ainsi les véritables lacunes, limites ou iniquités du programme de prestations d'invalidité;
- de transmettre les idées des organismes parlementaires et d'autres organisations et de mettre de l'avant le processus de réforme en soulignant la nécessité de l'adoption de changements au programme de prestations d'invalidité;
- d'obtenir de l'information sur le système d'appel (p. ex., au titre du délai de traitement des demandes ou du nombre annuel d'appels) et d'obtenir, du ministre, des énoncés d'intention au sujet du RPC et du programme de prestations d'invalidité;
- de faire pression sur des ministres fédéraux au titre de la défense et de l'amélioration des prestations, dans le cadre de réunions avec leurs collègues du Cabinet ou provinciaux, ou de leur accorder leur appui.

Si les réponses émanant du gouvernement sont généralement polies, et si on ne manque jamais de féliciter le député de l'intérêt qu'il porte aux handicapés, elles n'en visent pas moins à détourner la question. En effet, les ministres peuvent passer en revue l'historique du RPC, souligner les initiatives déjà prises par le gouvernement, voire ajouter que toute idée de réforme particulière mise de l'avant par un député donné devrait être prise en considération dans le contexte plus général du RPC et du système d'assurance-invalidité canadien.

Une suite particulièrement intéressante d'événements politiques et parlementaires concernant la pension d'invalidité est survenue en 1991 et au début de 1992, comme le tableau 8 permet de les résumer[34].

Tableau 8

[34] L'année d'avant, en juin 1990, un autre projet de loi d'initiative parlementaire visant à modifier le RPC, c'est-à-dire le projet de loi C-260 fut en fait adopté. Celui-ci aussi avait été déposé par un député d'arrière-ban du gouvernement, Bill Kempling (Burlington). À l'étape de l'élaboration du projet de loi, M. Kempling avait travaillé en étroite collaboration avec le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social ainsi qu'avec son personnel et qu'avec plusieurs fonctionnaires du Ministère et il avait reçu leur collaboration. L'objet du projet de loi C-260 était de corriger une erreur survenue à l'étape de la rédaction du projet de loi C-116, entré en vigueur en 1987. Le projet de loi d'initiative parlementaire visait à s'assurer que le partage des crédits de pension ne serait pas touché par les ordonnances des tribunaux ou les accords de séparation, au cours de la période comprise entre 1978 et 1986. Le projet de loi C-260 fut endossé par le Conseil national du Bien-être entre autres groupes de politique sociale en plus de recevoir le soutien, à la Chambre des communes, des Conservateurs et des Néo-démocrates.

Étapes législatives de trois projets de loi visant à modifier le RPC, 1991-1992

Étape / Projet de loi	Projet de loi C-280 Projet de loi d'initiative parlementaire	Projet de loi C-39 Projet de loi gouvernemental	Projet de loi C-57 Projet de loi gouvernemental (remplaçant le projet de loi C-280)
Première lecture	20 septembre 1991	18 novembre 1991	14 février 1992
Deuxième lecture	26 novembre 1991	19 novembre 1991	20 février 1992
Troisième lecture	26 novembre 1991	19 novembre 1991	20 février 1992
Conclusion	Jugé inadmissible par le personnel juridique du Sénat Évoqué par le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social dans le cadre d'une réunion fédérale-provinciale et entente obtenue	Sanctionné et entré en vigueur en 1992	Sanctionné et entré en vigueur en 1992

En septembre 1991, l'honorable Alan Redway, ancien ministre du Logement du Cabinet Mulroney déposa le projet de loi C-280, d'initiative parlementaire, qui visait à modifier le *Régime de pensions du Canada.* À l'étape de la première lecture, M. Redway expliqua que le projet de loi « visait une injustice de longue date dont j'estime cependant qu'elle ne présente qu'un caractère technique et qui touche le délai auquel sont assujetties les personnes handicapées pour présenter une demande au RPC » (Redway, 1991a : 22468). L'honorable Redway se préoccupait de cette question depuis 1985, après qu'il en eut pris connaissance, dans le cadre de sa campagne de porte en porte, en vue de l'élection fédérale de 1984. L'un des électeurs qu'il avait rencontré s'était vu refuser des prestations d'invalidité en raison du fait qu'il n'avait pas présenté de demande à temps. Il ne s'agissait pas, pour cette personne, d'un problème particulièrement nouveau ou unique. Ainsi qu'en avait attesté un expert en matière de politique sociale, à l'époque : « Les prestations d'invalidité sont les seules pensions du RPC pour lesquelles on a prévu un délai de présentation d'une demande. Selon les antécédents d'une personne, sur le plan de ses activités professionnelles, le délai peut varier de 15 mois à six ans. Cependant, une fois ce délai passé, tout droit à pension est à jamais perdu. Tous les ans, quelque 900 ex-travailleurs handicapés se voient refusés en raison du fait qu'ils ont trop tardé à présenter leur demande. Refusant l'idée de ne pouvoir plus jamais travailler, ils avaient continué de suivre des traitements et d'espérer un rétablissement de leur état de santé, inconscients du fait que le temps commençait à leur manquer. L'injustice de la situation qui est la leur est si évidente que la quasi-totalité des députés ont été appelés à défendre des électeurs pris au piège de ce délai » (Shifrin, 1992).

L'Honorable Redway entreprit des représentations auprès de Jake Epp, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, qui lui indiqua, semble-t-il, que les dispositions législatives de

1986 permettraient de régler cette question. Cependant, celle-ci ne fut finalement pas intégrée à cet ensemble de réformes. L'Honorable Redway et d'autres députés conservateurs soulevèrent alors la question auprès du comité permanent sur la santé et le bien-être social et firent pression pour que des mesures législatives soient adoptées[35]. Encore une fois, on leur répondit que cette question serait abordée dans le cadre de la prochaine ronde de changements dont le RPC devait faire l'objet. Dans le contexte d'un deuxième gouvernement Mulroney, un nouveau ministre de la Santé et du Bien-être social, Benoît Bouchard, indiqua à l'Honorable Redway qu'il n'était pas au courant de cette question, démontrant peut-être le caractère fugace et sélectif de la mémoire ministérielle. Estimant que le temps commençait à manquer en vue d'une intervention dans le contexte du deuxième et peut-être dernier mandat du gouvernement conservateur, l'Honorable Redway décida de procéder par le truchement d'un projet de loi d'initiative parlementaire.

Dans le système des projets de loi d'initiative parlementaire, lorsqu'un tel projet de loi est sélectionné et jugé pertinent par le Comité de la gestion de la chambre, organisme formé de représentants de tous les partis, il fait l'objet de trois heures de débat avant d'être éventuellement soumis à un vote, portant sur une approbation de principe, avant d'être renvoyé au comité approprié pour fins d'audiences publiques. Le projet de loi Redway fut sélectionné mais, après une intervention appuyée du whip en chambre du gouvernement, on limita le débat à une heure et aucun vote ne fut pris.

L'Honorable Redway souhaitait modifier la période de limitation applicable à la pension d'invalidité du RPC, permettant ainsi à chacun de présenter une demande plus tard et de demeurer admissible à une pension en prenant pour acquis qu'il « avait cotisé pendant au moins un tiers de sa période cotisable ». À l'étape de la deuxième lecture, deux mois plus tard, l'Honorable Redway convenu de l'aide que lui avait apportée Michael Hatfield, l'adjoint législatif de l'ancien ministre de la Santé nationale et du Bien-être social, Jake Epp, sur le plan de l'élaboration du projet de loi C-280. Le Comité de la gestion de la chambre décida que le projet de loi ne serait pas soumis à un vote, cependant que l'Honorable Redway prétendit qu'il « était inutile d'obtenir l'approbation d'avance des provinces. Ce projet de loi pourrait être adopté, il suffirait de faire en sorte qu'il n'entre pas en vigueur avant que les provinces ne donnent leur accord » (Redway, 1991b : 5380). Bien que cette question n'ait pas été évoquée dans le cadre des débats, la clause d'exclusion pour élever des enfants, qu'adopta le Parlement en 1977 mais qui n'entra pas en vigueur avant 1983 représentait un exemple à l'appui des prétentions de l'Honorable Redway.

À la cinquante-cinquième minute de l'heure réservée au débat, un député du N.P.D. remit la parole à l'Honorable Redway pour lui permettre de déposer une motion prévoyant que la Chambre permette au projet de loi de passer les trois étapes, motion qui requiert le consentement unanime de tous les députés présents. Durant le débat, plusieurs députés de l'opposition avaient remercié l'Honorable Redway de son initiative et s'étaient montrés en faveur d'assouplir les dispositions relatives à l'accès aux prestations des Canadiens handicapés. Le secrétaire parlementaire du ministre de la Santé et du Bien-être social, Barbara Sparrow, demanda que l'on

[35] Un autre député d'arrière-ban conservateur, Geoff Wilson (Swift Current-Maple Creek-Assiniboia) avait souvent soulevé la question de la modification du test de la disposition relative à la récence du RPC qui faisait en sorte que des travailleurs handicapés dont la demande de pension d'invalidité était par ailleurs fort légitime étaient refusés.

procède à un vote nominal. Cette initiative facilita indiscutablement l'adoption de la motion puisque aucun député ne souhaitait s'y être publiquement opposé. La motion obtint un consentement unanime et le projet de loi passa à l'étape de la troisième lecture avant d'être adopté à l'unanimité, 196 à zéro. Le projet de loi fut alors transmis au Sénat où il fut refusé au motif qu'il n'était pas appuyé « d'une recommandation royale ».

Cependant, au début de 1992, le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social sollicita l'opinion des provinces relativement à la proposition qui figurait dans le projet de loi C-280 et reçut leur approbation. L'unanimité dont avait fait preuve la Chambre des communes à l'égard de la proposition de réforme avait certainement contribué à recueillir si rapidement l'accord des provinces. Le ministre informa alors la Chambre qu'il corrigerait l'anomalie relevée dans le projet de loi d'initiative parlementaire et qu'il déposerait une modification de fond[36]. Le projet de loi C-57 passa tour à tour, rapidement, chacune des trois étapes de la Chambre des communes en moins d'une semaine, en février 1992, grâce au soutien et à la collaboration de tous les partis. Cette disposition législative eut pour effet de mettre fin au délai applicable aux demandes tardives de prestations d'invalidité, protégeant ainsi les éventuels bénéficiaires d'une perte de leur droit à pension pour la seule raison qu'ils auraient présenté leur demande en retard.

La principale initiative législative du gouvernement Mulroney visant la réforme du RPC fut le projet de loi C-39 qui fut déposé et rapidement approuvé, en novembre 1991. Les deux principales modifications tenaient à :

- une version révisée du barème des taux de cotisation sur 25 ans, et
- une augmentation de 35 $ des prestations forfaitaires mensuelles payables aux enfants de cotisants au RPC décédés.

Ainsi que le prévoyaient les réformes de 1987, le barème sur 25 ans des taux de cotisation du RPC devait faire l'objet, de la part des ministres des Finances des gouvernements fédéral et provinciaux, d'une révision tous les cinq ans. La première révision de ce type eut donc lieu en 1991 et le projet de loi C-39 modifia le barème, les taux de cotisation augmentant légèrement plus rapidement que ce qui avait été préalablement prévu.

Les manœuvres politiques visant l'augmentation des prestations d'enfant avaient débuté avec la formation, en 1986, d'un groupe de travail fédéral-provincial chargé d'envisager de nouvelles approches en matière de prestations de survivant. L'année suivante, le gouvernement fédéral publia un document de consultation, *Prestations de survivant du Régime de pensions du Canada* (Canada, 1987), qui fut déposé à la Chambre des communes puis référé à un comité parlementaire. Après avoir tenu des audiences et invité des présentations, le comité publia son rapport en avril 1988, lequel, à son tour, donna lieu à d'autres discussions fédérales-provinciales au cours des prochaines années. Au début de 1991, les gouvernements fédéral et provinciaux en vinrent à un accord sur le financement du RPC et les prestations d'enfant, lequel constitua l'essentiel du projet de loi C-36. À compter de janvier 1992, l'augmentation de 35 $ des

[36] Au cours des années 1970, un autre projet de loi d'initiative parlementaire concernant le RPC et tout particulièrement l'aide juridique des requérants en vertu du système d'appel, fut intégré aux dispositions législatives gouvernementales et le député d'arrière-ban décida ainsi de retirer son projet de loi. Voir Coates (1976 : 10452).

prestations d'enfant représentait une hausse de 30 % et on estima qu'elle viendrait en aide à quelque 170 000 enfants de cotisants au RPC décédés ou invalides.

Le projet de loi C-39 contenait également les modifications suivantes touchant le volet de l'invalidité du RPC :

- possibilité, dorénavant, de convertir les prestations d'enfant de cotisant invalide du RPC en prestations d'orphelin du RPC, sans qu'il soit nécessaire de présenter une demande;
- versement de prestations d'enfant du RPC à tout enfant sous la garde et la surveillance d'un cotisant du RPC après que celui-ci soit devenu invalide[37];
- échange d'information entre les programmes du RPC, de la Sécurité de la vieillesse et des allocations familiales ainsi, dans certains cas plus restrictifs, qu'avec les administrations provinciales;
- remboursement, dans des conditions agréées, des prestations d'invalidité du RPC à l'administration d'un régime d'invalidité de longue durée[38];
- modification de la durée de la révision ministérielle à l'égard des demandes de prestations d'invalidité, la période du premier palier d'appel, d'un délai d'exécution de 12 mois à un délai de trois mois;
- permission accordée, aux requérants tardifs handicapés de présenter une demande en raison du fait qu'ils n'étaient pas en mesure de présenter une demande de prestations d'invalidité dans le délai de 15 mois normal, protégeant ainsi le droit à pension de ces cotisants du RPC.

En déposant ces dispositions législatives, le secrétaire parlementaire du ministre de la Santé nationale et du Bien-être social s'exprima ainsi, à l'endroit de la Chambre des communes : « Ces modifications mineures n'entraînent pas de coûts importants. Elles permettront cependant de parfaire l'administration, d'apporter certaines améliorations circonscrites aux règles de l'admissibilité et de préciser certaines dispositions de la loi » (Sparrow, 1991 : 4887). Dans les faits, ces modifications du projet de loi C-57 eurent une incidence qui fut loin d'être mineure. Elles se traduisirent par une hausse du nombre de demandes et de nouvelles demandes, de refus et d'appels, justifiés, en partie, par le « transfert » d'éventuels bénéficiaires de prestations d'invalidité des ministères provinciaux des services sociaux[39].

Un système d'appel remanié

---

[37] Jusqu'en 1992, seul un enfant naturel né après le mois de la survenue d'une invalidité et un enfant adopté légalement après ce mois avaient droit à des prestations d'enfant du RPC.

[38] L'intention de cette modification était de s'assurer que les régimes d'invalidité de longue durée des compagnies d'assurance ou des autres organismes gouvernementaux « seraient prêts à garantir le paiement du montant intégral payable au titre de l'invalidité entre le début du versement de prestations d'un régime privé et l'octroi des prestations d'invalidité du RPC » (Sparrow, 1991 : 4887).

[39] Entrevues. En fait, le secrétaire parlementaire utilisa vraisemblablement l'expression « modifications mineures » dans ce contexte pour signifier qu'il ne s'agissait pas de « modifications de fond » telles que définies en application de la loi régissant le RPC et qu'en conséquence, elles n'imposaient pas l'aval d'au moins sept provinces représentant au moins les deux tiers de la population canadienne. Voir la note 6 pour obtenir de plus amples renseignements.

Cette période donna également lieu à une restructuration du système d'appel du RPC, lequel n'avait pas l'objet de modifications significatives depuis la mise en oeuvre du Régime. Les débats de la Chambre des communes, depuis le début des années 1970, ainsi que divers projets de loi d'initiative parlementaire montrent que des députés s'étaient montrés en faveur de l'adoption de modifications aux procédures d'appel du RPC. L'objet général de ces propositions était d'aider les personnes touchées, dans le déroulement de leur appel et de limiter, voire de faire disparaître la prérogative ministérielle d'en appeler d'une décision ou d'une recommandation formulée par un comité de révision prévu en application du RPC.[40].

Des modifications au système d'appel du RPC furent adoptées en 1986, dans le cadre du projet de loi C-116, *Loi modifiant le Régime de pensions du Canada et la Loi sur la Cour fédérale,* bien qu'elle n'entrèrent pas en vigueur avant 1990-1991. À l'époque, on implanta le Bureau du Commissaire des tribunaux de révision (BCTR) ainsi qu'un nouveau système de nomination et de gestion des tribunaux de révision. On trouvera, au tableau 9, une comparaison et une mise en opposition des systèmes antérieurs des comités de révision et du nouveau système des tribunaux de révision. Le remaniement n'eut aucune incidence sur les caractéristiques fondamentales du système d'appel comme au titre du rôle, des pouvoirs et de la taille des organismes de révision. Les réformes fondamentales portèrent sur la création du Bureau du Commissaire des tribunaux de révision, organisme relativement autonome du ministre et du Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social, auquel incombait la tâche d'assurer la surveillance et le soutien d'un nouveau réseau national de membres des tribunaux de révision[41]. Le BCTR se vit confier un mandat étendu à compter de janvier 1997, alors qu'on lui confia les appels résultant de la *Loi sur la sécurité de la vieillesse.*

Tableau 9
Remaniement du deuxième palier d'appel des décisions du RPC

	Comités de révision	Tribunaux de révision
Historique	1967 à 1991	Depuis 1991-1992
Compétence	Rendre des décisions sur l'admissibilité des personnes réclamant des prestations, en vertu du *Régime de pensions du Canada*	Rendre des décisions sur l'admissibilité des personnes réclamant des prestations, en vertu du *Régime de pensions du Canada* et, depuis 1997, la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*
Rôle	Entendre l'appel d'une décision du	Entendre *de novo* l'appel de la

[40] Au cours des années 1970, un député progressiste-conservateur, Robert Coates, tenta à plusieurs reprises de clarifier les procédures d'appel du RPC et de faire disparaître le droit du ministre d'en appeler des décisions des comités de révision. On se reportera, à titre d'exemple, à *Débats de la Chambre des communes*, 29 janvier 1976, pages 10452 à 10458.

[41] Fait à noter, le projet de loi C-116 fait référence au Commissaire des tribunaux de révision sans pour autant faire état de la création du Bureau. D'autre part, ni le ministre ni des fonctionnaires du Ministère ne firent état, dans le cadre des audiences des comités ou lors de déclarations devant la Chambre des communes, du Bureau. En tant que tel, le BCTR ne constitue dès lors pas un organisme législatif, caractéristique dont on pourrait s'attendre d'un tribunal administratif ou d'un organisme gouvernemental quasi-judiciaire

	ministre, à l'étape du réexamen	décision du ministre à l'étape du réexamen
Pouvoirs	Confirmer ou modifier une décision du ministre	Confirmer ou modifier une décision du ministre
Nombre de membres	Trois	Trois
Méthode de nomination des membres	Un membre nommé par le ministre Un membre nommé par l'appelant Les deux membres en sélectionnent un troisième, qui agit à titre de président	Les membres sont sélectionnés à partir d'un groupe national formé, au plus de 400 membres nommés par décret
Composition des tribunaux	Composition de comités spécifiques déterminée en conformité avec la loi *Spécial :* Changement, d'un appel à l'autre, des membres Non spécialistes non rémunérés	Composition de tribunaux spécifiques déterminée par le Commissaire, en conformité avec la loi Permanent : membres des tribunaux nommés pour une période de 2 à 5 ans Professionnels et non-spécialistes rémunérés
Administration	Ministère de la Santé nationale et du Bien-être social	Bureau du Commissaire des tribunaux de révision

Tant la version originale du système d'appel que la nouvelle version reposent sur les principes de la justice naturelle et de l'équité procédurale qui prévoit que les parties ont le droit d'en appeler d'une décision initiale, que les parties touchées doivent être entendues, que de telles auditions doivent donner lieu à un avis, que les règles de procédures soient publiées et connues et que les motifs des décisions soient publiés. Cependant, avec le remaniement du système d'appel, on ajouta un volet important du principe de la justice naturelle, soit le droit d'en appeler auprès d'un organisme indépendant, ou on lui accorda une importance renouvelée. Le projet de loi C-116 offrait également au président de la Commission d'appel des pensions (CAP) une plus grande souplesse sur le plan de la composition des tribunaux, dans chacun des cas, tout en autorisant un appel des décisions de la CAP devant la Cour fédérale du Canada.

L'une des principales différences entre les deux systèmes, à ce deuxième palier d'appel tient au fait qu'avec la formation des tribunaux de révision et du BCTR, les requérants ont la possibilité d'en appeler des décisions ministérielles à un organisme indépendant et impartial, lequel est proprement autonome des fonctionnaires gouvernementaux et de l'organisme visé par l'appel en question. Cette mesure permet au RPC de mieux respecter les exigences procédurales de la justice administrative.

Outre les préoccupations liées à la justice naturelle, trois autres facteurs étaient en cause[42]. En premier lieu, on estimait que le personnel du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social d'alors était trop impliqué dans le processus et qu'en conséquence, le niveau d'indépendance était insuffisant, à l'étape de la décision initiale et du réexamen. En deuxième lieu, du point de vue du Ministère, il arrivait souvent que la personne nommée par l'appelant tente de la défendre plutôt que de jouer un rôle décisionnel, influençant ainsi fortement le résultat. Ceci s'expliquait du fait que son accord était nécessaire relativement à la nomination du président du comité de révision. En troisième lieu, comme il n'existait aucune exigence en matière d'expertise juridique pour faire partie d'un comité de révision, plusieurs erreurs de droit étaient commises. Pour reprendre les propos du directeur général de la politique de la sécurité du revenu de Santé nationale et Bien-être social, s'agissant d'expliquer le passage des comités de révision aux tribunaux de révision :

> « Une forte proportion des appels qui sont soumis à un comité de révision se voit éventuellement refusée. Nous estimons que bien que le type informel de [comité] qui constitue la norme actuellement présente d'indiscutables avantages... [et] qu'il soit composé de personnes manifestement bien intentionnées, celles-ci ne connaissent pas grand chose du fonctionnement de la loi. Nous constatons dès lors qu'une partie importante de ces personnes [qui interjettent appel] procèdent ainsi uniquement pour se voir refuser leur demande. Il se peut qu'elles aient eu gain de cause au niveau du comité de révision, mais cette décision sera éventuellement annulée. Nous estimons qu'il faudrait peut-être prévoir un groupe de responsables auquel nous pourrions faire appel, qui aurait une certaine expérience dans le domaine de la révision des cas et qui pourrait éventuellement permettre de réduire le nombre d'annulations » (Fortier, 1986 : 5 : 34).

Il semble que le ministre en appelait de près de la moitié des décisions de réexamen, pour ces raisons. Ainsi, les fonctionnaires fédéraux visaient à rendre le système d'appel plus professionnel, de le doter d'une meilleure expertise et de le rendre plus efficace sur le plan décisionnel (Santé nationale et Bien-être social, 1990 : 3-15).

Lorsque la loi fut à l'étude, ses objectifs suscitèrent une certaine gêne parmi les groupes ouvriers et les députés de l'opposition. Le Congrès du Travail du Canada fit état de trois préoccupations au sujet des modifications que l'on envisageait d'apporter au système d'appel : en premier lieu, les chefs syndicaux n'avaient pas eu vent des critiques soutenues dont le système existant des comités de révision d'alors avait fait l'objet, de la part des cotisants du RPC; en deuxième lieu, ces changements n'avaient pas donné lieu à des discussions publiques préalables et, en troisième lieu, le fait d'assurer la présence de professionnels au sein des tribunaux pouvait permettre d'accroître le niveau d'expertise mais au prix d'une perte sur le plan du caractère informel et de la perception de l'accessibilité au deuxième palier d'appel (Martin, 1986 : 5:22). Les parlementaires de l'opposition craignaient également que le nouveau système ne devienne moins souple sur le plan de l'interprétation des bénéficiaires éventuels à des prestations d'invalidité et que ceux-ci n'aient plus le bénéfice du doute dans le processus de présentation d'une demande du RPC. La députée libérale Sheila Copps s'exprima comme suit : « Je regretterais que le système du RPC emprunte l'avenue qui accable les régimes de rémunération provinciaux depuis des années. Ceux-

[42] Le présent exposé s'appuie sur des échanges avec Simone Godbout et des fonctionnaires gouvernementaux auxquels je souhaite transmettre mes remerciements.

ci ne s'intéressent qu'à l'aspect physiologique des répercussions des maladies. Ils n'examinent pas la situation dans son ensemble. Il s'agit là d'une caractéristique qui a bien desservi le Régime de pensions du Canada » (Copps, 1986 : 14885). D'autres députés avancèrent des arguments similaires durant le débat, incitant le ministre à souligner ce qui suit, à l'étape de la troisième lecture du projet de loi C-116 : « Il s'agit là de l'un des volets du Régime de pensions du Canada qui présente un caractère discrétionnaire, relativement aux conseils médicaux. Nous devons tenir compte de certains des points soulevés sur le plan de la détermination des personnes admissibles à la pension d'invalidité » (Epp, 1986 : 14879).

Conclusions et répercussions

La libéralisation des prestations d'invalidité, des exigences en matière de cotisations et des délais de présentation des demandes qui fut associée aux réformes législatives de 1987 et 1992 produisit un certain nombre de résultats dont certains étaient prévus et d'autres ne l'étaient pas. Ainsi, à titre d'exemple, tel que prévu, la protection des requérants d'une éventuelle non-admissibilité pour la seule raison du fait qu'ils auraient présenté une demande en retard entraîna une augmentation, de l'ordre de 3 000, du nombre de demandes de prestations[43]. Dans l'ensemble, le nombre de cas de l'invalidité du RPC augmenta au cours de cette période, à un rythme plus élevé qu'au cours de la période 1970-1986. Le nombre mensuel moyen de bénéficiaires de prestations d'invalidité passa d'environ 200 000, en 1987 à environ 325 000, en 1993. Dans la foulée de l'arrêt *Leduc,* Santé nationale et Bien-être social assouplit son interprétation de ce que constituait une invalidité, ce qui se traduisit par une augmentation générale du nombre de demandes, à travers le pays. Le ralentissement de l'économie, au début des années 1990, eut indiscutablement une incidence sur la manière dont les membres locaux des tribunaux de révision interprétèrent les règles d'admissibilité aux prestations d'invalidité, en faisant preuve de pragmatisme sur le plan des possibilités d'emploi. Ce facteur est l'une des nombreuses raisons qui expliquent l'augmentation du nombre de cas. Après avoir représenté, au cours des dix années précédentes, en moyenne, environ 12 % de l'ensemble des dépenses du RPC, les sommes versées au titre des prestations d'invalidité, aux adultes, représentèrent, en moyenne, au cours de cette période, près de 16 %, les prestations d'enfant demeurant à moins de 2 % de l'ensemble des sommes versées.

En 1985, le niveau mensuel maximum de la pension d'invalidité était fixé à 414,13 $ tandis qu'avec la majoration, en 1987, proposée par le gouvernement Mulroney, la partie forfaitaire avait considérablement augmenté, passant de 91,06 $, en 1986 à 242,95 $, en 1987. En 1988, la prestation mensuelle maximum était de 660,94 $, alors qu'elle passa à 812,85 $, en 1993 (Burbidge, 1996 : 104). Le total des sommes versées au titre des prestations d'invalidité du RPC, entre 1987 et 1993, passa de 1,1 milliard de dollars à quelque 2,5 milliards de dollars. La libéralisation des règles relatives à l'admissibilité et aux prestations d'invalidité du RPC signifia

[43] Un exemple qui échappe au contexte du programme de prestations d'invalidité concerne la possibilité, suite aux réformes de 1987, de toucher des prestations de retraite du RPC ayant fait l'objet d'un ajustement actuariel, entre 60 et 70 ans. L'assouplissement des règles en matière de choix quant au moment de la retraite, aux fins du RPC recueillit immédiatement la faveur de nombreux Canadiens. Près de 175 000 demandes de pension de retraite souple furent déposées au printemps de 1988. Citons également le fait que quelque 31 000 bénéficiaires de prestations de survivant jusqu'alors inadmissibles furent de nouveau acceptés au cours des premières années suivant les réformes de 1987 (Santé nationale et Bien-être social, 1989 : 6-8).

que le fossé s'était aggravé plus que jamais auparavant entre le RPC et le RRQ, à ce titre, celui-ci se resserrant quelque peu lorsque le RRQ adopta des réformes similaires en 1993. Ainsi, tout au long de la période comprise entre 1987 et 1993, le RPC donna lieu à d'importantes augmentations du nombre de cas et des dépenses consacrées à l'invalidité, alors que tel ne fut pas le cas du RRQ (Torjman, 2002).

L'une des conclusions non voulues de la hausse marquée du nombre de prestations d'invalidité fut un transfert des coûts, des provinces et des compagnies d'assurance privées, au profit du programme national. Les fonctionnaires fédéraux en vinrent à croire que « dans certains cas, l'augmentation des [prestations d'invalidité du RPC] était en partie compensée par le secteur de l'assurance privée ou par des programmes provinciaux et municipaux d'assistance sociale » (Santé nationale et Bien-être social, 1989 : 6-15). Cette vague de « report vers le haut » des coûts vers le RPC avait le plus vraisemblablement été déclenchée, en majeure partie, par une forte hausse de la partie forfaitaire de la prestation d'invalidité, en 1988. Pendant toute la période de récession économique et d'augmentation du nombre de cas d'aide sociale, qui marqua le début des années 1990, les gouvernements provinciaux devinrent plus actifs dans leur recherche de solutions de rechange en matière de soutien du revenu sur le plan de l'assistance sociale ou de la rémunération des travailleurs, y compris en ce qui concerne les paiements d'invalidité du RPC. Cette approche donnait lieu, en partie, à une certaine synergie en raison des préoccupations au niveau des coûts de tous les gouvernements. À cette époque, par exemple, le vérificateur de l'Ontario signala que la province ne prenait pas les mesures nécessaires pour s'assurer que les bénéficiaires provinciaux de l'assurance-invalidité soient référés au RPC. Cette initiative entraîna une forte augmentation du nombre de requérants au début des années 1990. Confrontées à leurs propres défis en matière de restrictions fiscales, certaines provinces incitaient couramment les nouveaux requérants aux programmes d'assistance sociale et de rémunération des travailleurs de présenter tout d'abord une demande au programme de prestations d'invalidité du RPC. De la même manière, les assureurs privés et les compagnies d'assurance prirent l'habitude d'examiner de manière plus systématique les dossiers de leurs bénéficiaires afin de déterminer ceux d'entre eux qui pouvaient avoir droit au RPC (Wills, 1996 : 74). Les compagnies d'assurance privées se résolurent à transférer les augmentations spéciales aux bénéficiaires *existants* en 1987, mais à compenser l'intégralité des sommes versées au titre des prestations du RPC (comme d'habitude) pour les *futurs* bénéficiaires[44].

La restructuration du système d'appel du RPC, menée en 1991, visait à assurer une plus grande indépendance, au niveau des procédures, pour les deux parties principales, soit l'appelant et le ministre, en plus d'offrir une meilleure continuité sur le plan de la composition des tribunaux de révision. Les résultats souhaités tenaient à l'impartialité et à l'égalité sur le plan du traitement des parties ainsi qu'à la prise de décisions plus éclairées et plus uniformes, par les membres des tribunaux de révision. Comme auparavant, les cas mettant en cause une pension d'invalidité continuèrent de représenter quelque 95 % des appels au cours de cette période. Le système des tribunaux de révision mis en place, on s'attendait à recevoir quelque 1 800 appels tous les ans. L'expérience, au cours du reste de la décennie, montra que tel ne fut pas le cas.

---

[44] Entrevue.

Le niveau suffisant des prestations constituait une préoccupation évidente des gouvernements dans le cadre des réformes de 1987 et 1992 des prestations du RPC, entraînant d'importantes répercussions permanentes, sur les coûts. En conséquence, « les prestations d'invalidité du RPC ont soulevé de l'intérêt pour deux raisons imprévues au milieu des années 1980. En premier lieu, on craignait que la hausse récente du nombre de prestations d'invalidité du RPC témoigne du recours à celles-ci à titre de programme de retraite anticipé " *de facto* ". En second lieu, les changements des taux d'invalidité ont relevé les estimations à long terme des taux de cotisation dont le RPC doit faire l'objet » (Baldwin, 1996 : 72). Les réformes de 1987 firent également passer la réserve du RPC de trois ans à deux ans de paiements de prestations équivalents, une question qui se poserait au cours de la prochaine période de débats de politique concernant le RPC.

L'augmentation de la partie forfaitaire des prestations nécessitait une redéfinition, sur le plan politique, du niveau minimum acceptable aux fins de la protection du revenu assurée par le programme de l'invalidité. À titre de niveau uniforme de paiement, la partie forfaitaire est une prestation fondée sur le besoin moyen hypothétique en matière de revenu, versée à toutes les personnes admissibles, quel que soit le niveau de leurs gains. En adaptant les paiements au profit des travailleurs les moins bien rémunérés, les réformes des pensions de 1987 à 1992 avaient modifié le lien entre les cotisations versées et les prestations touchées. Tel avait également été le cas de l'augmentation des prestations d'enfant de cotisant invalide, puisque les travailleurs canadiens ayant des enfants ne versent pas de cotisations supérieures, pour leur couverture du RPC que celles des autres travailleurs n'ayant pas d'enfant. Le fait que l'on estimait que le programme de prestations d'invalidité semblait s'être trop éloigné des « véritables principes de l'assurance » des régimes du secteur privé fut l'un des aspects pour lesquels on commença à blâmer le RPC, tout particulièrement de la part des secteurs les plus conservateurs, tout au long des années 1990 (Robson, 1996)[45].

CRITIQUE, REPLI ET RÉORIENTATION DU VOLET DE L'INVALIDITÉ DU RPC : 1994 - 2001

Sur le plan du mandat, la plus récente période débuta avec l'élection du gouvernement Libéral de Jean Chrétien, vers la fin de 1993. La période comprise entre 1994 et 2001 peut se caractériser comme ayant donné lieu à une transformation « de l'élargissement de la couverture à l'adoption de mécanismes de protection » (Prince, 1996) sur le plan des politiques en matière de réforme des pensions au Canada. Cette période témoigne d'une tendance qui marqua plusieurs gouvernements et secteurs de politique sociale, soit l'adoption, comme priorité stratégique, des restrictions

[45] Ni le fait d'augmenter la partie forfaitaire ni le fait de majorer les prestations d'enfant constitue en soi une démarcation par rapport au principe de l'assurance. Tous les cotisants au RPC contribuent aux prestations d'invalidité et certains d'entre eux toucheront de telles prestations tandis que d'autres ne les toucheront pas. Certains d'entre eux seront victimes d'une invalidité grave et prolongée alors qu'ils ont de jeunes enfants tandis que tel ne sera pas le cas d'autres cotisants. Cependant, tous les cotisants sont protégés contre ce risque relativement courant grâce à la mise en commun des cotisations, l'une des caractéristiques essentielles de tout programme d'assurance sociale, à travers le monde.

financières et de la limitation des coûts[46]. Lorsqu'il se penche sur cette période, Baldwin insiste sur l'importance de considérer les récents débats relatifs aux pensions « dans le contexte de la mutation, vers la droite, sur le plan politique et des tendances positives associées à la libéralisation des forces du marché. L'intérêt que semble retenir la réduction des pensions de l'État ne constitue en rien un événement ponctuel. Les régime de pension de l'État retrouvent tout simplement la place qui leur revenait dans le cadre des programmes sociaux et des autres programmes du gouvernement qui sont soumis à des impératifs de restrictions » (Baldwin, 1997 : 193).

En conséquence, cette période diffère quelque peu des trois périodes antérieures de développement des politiques en matière de pension. Parmi les gouvernements et au sein de la population en général, on semblait s'inquiéter de plus en plus de la viabilité future du RPC, tant sur le plan financier que politique, pour toutes les générations. Bien que les préoccupations relatives à la viabilité financière et au caractère abordable du RPC aient constitué un thème récurrent, en général, parmi les décideurs politiques tout au long de la fin des années 1970 et au cours des années 1980, des soucis financiers analogues, au sujet du programme de prestations d'invalidité ne se manifestèrent qu'au cours des années 1990. Comme on le signalait dans la section précédente, les dépenses consacrées au volet de l'invalidité du RPC avaient plus que doublé de 1987 à 1993, le nombre de cas d'invalidité atteignant un sommet historique, en 1993-1994. En 1996, avec l'examen fédéral-provincial-territorial et les consultations visant la réforme du RPC, la taille du volet de l'invalidité était devenue un problème d'ordre politique et figurait dans les plans de contrôle des coûts du Régime.

À cette date, une série de mesures administratives ayant de profondes répercussions sur le nombre de cas d'invalidité et le système d'appel étaient en cours d'implantation ou déjà en place. La décision *Leduc* fut remplacée par une décision ultérieure, du même juge, qui précisa qu'il ne convenait pas de tenir compte, aux fins de la détermination de l'invalidité, sous le RPC, des facteurs socio-économiques. Cette approche eut immédiatement une incidence sur les décisions et fut codifiée dans les lignes directrices administratives publiées officiellement en 1995. L'effet combiné de l'arrivée, au début des années 1990, d'un grand nombre d'évaluateurs ayant une formation dans le domaine des soins infirmiers et de la mise en oeuvre de la réforme des tribunaux de révision permit, d'une part, de rehausser le niveau d'expertise et, d'autre part, d'accroître le niveau de confiance relativement à la rigueur du système d'appel. En 1995-1996, la réduction du taux de croissance du nombre de cas était apparente dans les statistiques du programme, cette réduction s'accentuant jusqu'à ce que le nombre de cas se stabilise avant, éventuellement, de baisser. Cependant, le rapport de l'actuaire en chef, de décembre 1983, qui fut publié en février 1995, ne pouvait tenir compte de ces événements ultérieurs, prévoyait ainsi une hausse massive du nombre de cas d'invalidité, sur la foi de l'expérience antérieure. Cette situation marqua profondément les discussions fédérales-provinciales touchant la réforme du RPC de la fin de 1995 au début de 1997. Dans les réformes mises de l'avant en 1998, on limita

[46] Durant les années 1990, les conditions relatives à l'admissibilité et aux prestations des régimes de pension étatiques ainsi que d'autres programmes de sécurité sociale furent resserrés dans la plupart des pays européens (Bonoli, 2000; Clasen, 2001). Aux États-Unis, au début des années 1980, l'administration Reagan mit de l'avant une campagne de repli à l'égard des prestations de sécurité sociale destinées aux personnes handicapées, annulant ainsi les prestations et les soins médicaux de quelque 300 000 bénéficiaires (Chambers, 1985).

encore l'administration et l'admissibilité aux prestations d'invalidité afin de contrôler les coûts du programme. En plus des critiques et du repli du programme de prestations d'invalidité, on nota une réorientation des objectifs en matière de politique, une plus grande importance étant donnée aux thèmes du retour au travail et de l'intégrité du programme.

Critique et consultations

Le débat sur les pensions du milieu des années 1990 se distingua, sous plusieurs aspects, du « Grand débat canadien sur les pensions » du début des années 1980, ainsi qu'en témoigne le tableau 10. Tandis que le grand débat canadien avait principalement porté sur les solutions visant à améliorer les prestations et à en implanter de nouvelles, les discussions portant sur la politique en matière de pension du milieu des années 1990, y compris les budgets fédéraux successifs, mirent l'emphase sur les limites fiscales de l'État ainsi que les difficultés financières que l'on prévoyait pour le RPC ainsi que d'autres programmes de sécurité de la vieillesse. On mit de l'avant un certain nombre de suggestions visant la réforme du RPC, qu'il s'agisse de changements structuraux radicaux prévoyant notamment l'abolition du Régime ou de modifications du système actuel qui envisageaient notamment une hausse des taux de cotisation, le relèvement de l'âge de la retraite pour une pension complète, la suppression des prestations d'invalidité et de survivant du RPC ainsi qu'une réduction du montant des prestations.

Tableau 10
Comparaison des débats sur les pensions :
Le grand débat canadien sur les pensions des années 1980
et les discussions sur la réforme des pensions des années 1990

	Grand débat canadien sur les pensions	Discussions sur la réforme des pensions
Période	1977 à 1985	1994 à 1997
Principaux participants	Santé et Bien-être social Canada, Finances Canada Gouvernements provinciaux, comités parlementaires, industrie des finances, industrie de l'assurance, associations d'affaires, organisations syndicales, groupes de femmes, groupes de personnes âgées, groupes de personnes handicapées	Finances Canada, Développement des ressources humaines Canada, actuaire en chef, vérificateur général du Canada, gouvernements provinciaux, associations d'affaires, groupes de réflexion
Questions concernant la politique en matière de retraite figurant à l'ordre du jour des gouvernements	Meilleures pensions pour les femmes et les personnes au foyer Amélioration de la couverture des pensions privées, indexation, acquisition et transférabilité Amélioration des mesures d'aide fiscale applicables aux régimes d'épargne-retraite Réduction de la pauvreté dans les rangs des personnes âgées actuelles Amélioration des prestations d'invalidité et	Contrôle de la hausse du coût des pensions publiques Maintien de la protection des personnes âgées à faible revenu Meilleur ciblage de la Sécurité de la vieillesse en soumettant les prestations à une évaluation du revenu

	de survivant du RPC Maintien de l'universalité de la sécurité de la vieillesse	
Climat politique	Forte confiance de la population à l'égard des régimes publics Attention critique sur les lacunes des régimes de pension professionnels et l'absence de couverture du secteur privé Début d'une mutation délaissant l'élaboration progressive de politiques sociales, bien que l'on estime toujours que la réforme des pensions s'impose et soit réalisable Vaste soutien au profit d'une responsabilité personnelle et publique partagée au titre du revenu de retraite et des pensions	Crainte qu'il n'y ait plus de prestations de pension dans l'avenir Forte préoccupation des gouvernements à l'égard des déficits et de la viabilité financière du RPC Analyse critique limitée des régimes de pension privés ou maintien du niveau de pauvreté de certaines personnes âgées Transfert au profit de la responsabilité individuelle Rhétorique sur l'acrimonie entre les générations

Source : Baldwin (1996), Prince (1996).

Au cours de la période la plus récente, la réforme des pensions n'a pas pris appui sur un important débat analogue à celui qui avait caractérisé la période antérieure. On ne consacra pas à cette question autant de temps et la gamme des questions à l'ordre du jour politique ne fut pas aussi étendue. Peut-être en raison du manque de temps réservé au dialogue et de l'importance politique accordée à la réduction du déficit fédéral et de la dette publique, une caractéristique fondamentale du nouveau climat politique, les différends portant sur les diverses idées de réforme du RPC furent relativement peu marqués dans les discussions officielles et les médias.

Si l'on nota bien une certaine forme de débat sur les pensions au milieu des années 1990, celui-ci constitua plutôt une discussion qu'un affrontement majeur de visions et d'intérêts contradictoires. Les objectifs des groupes de politique sociale occupèrent moins d'importance et furent même réalisés, puisque ceux-ci militaient en faveur de nouvelles améliorations des prestations et de la libéralisation des règles en matière d'admissibilité, avenue que les fonctionnaires du gouvernement estimaient incompatible avec les impératifs fiscaux auxquels ils étaient confrontés. Le ministère du Développement des ressources humaines Canada (DRHC), qui succéda à Santé nationale et Bien-être social en 1993, sembla également assumer un rôle comparatif moindre tandis que des rapports produits par le Bureau du vérificateur général (BVG) du Canada et l'actuaire en chef du Régime, portant sur le RPC jouèrent un rôle important dans la définition du ton et du cadre des débats sur la réforme des pensions, au même titre que des études réalisées par divers groupes d'affaires et instituts qui reprenaient tous le thème des restrictions.

Le début de ce recul des groupes de politique sociale et des ministères du gouvernement remontait à la ronde de négociations sur le RPC, en 1985-1986. En fait, le rôle du ministère des Finances s'accrû tandis que celui des ministères responsables des questions de politique sociale se réduisit, tant au niveau fédéral que provinciaux alors que les questions des cotisations et du financement accaparèrent une place de plus en plus importante avant, à terme, de se situer au cœur même de la réforme des pensions de l'État, cette position étant renforcée par le cycle d'examen des taux de cotisation des ministres des Finances, qui leur donnèrent un rôle renforcé par rapport à la structure des prestations. Quoi qu'il en soit, l'expertise en matière de conception

du programme et les connaissances administratives du RPC, que l'on retrouvait au sein de DRHC continuèrent d'être requis tout au long de ce processus, et l'on ne peut considérer que le rôle joué par le ministre de DRHC, à titre de principal ministre chargé de la politique sociale et que l'influence des organisations de politique sociale externes aient été secondaires au vu des changements qui furent véritablement apportés par rapport à ceux qui avaient été proposés au début des consultations et des négociations de 1996.

On trouvera, au tableau 11, une liste d'un certain nombre de documents du gouvernement fédéral, publiés de 1994 à 1997 qui portèrent sur la question de la réforme du RPC et du programme de prestations d'invalidité. On y fait également état des principaux objectifs en matière de politique et des perspectives des documents.

Tableau 11
Critiques du gouvernement fédéral par rapport au RPC, 1994-1997 :
Aperçu documentaire

Document	Objectifs de politique et perspective
Plan budgétaire, février 1994	Viabilité financière Retour au travail Protection du revenu
Rapport du vérificateur général, 1994 et 1996	Intégrité du programme
Réforme de la sécurité sociale, *Personnes handicapées, Un document d'information*, 1994	Retour au travail Intégrité et efficacité du programme
Actuaire en chef, *Quinzième rapport actuariel sur le Régime de pensions du Canada, au 31 décembre 1993*, février 1995	Viabilité financière
Discours du budget, février 1995	Viabilité financière
Document d'information : consultations sur le Régime de pensions du Canada, février 1996	Viabilité financière Protection du revenu
Rapport sur les consultations sur le RPC, juin 1996	Viabilité financière Responsabilité du programme
Groupe de travail fédéral sur les questions concernant l'invalidité, *Equal Citizenship for Canadians with Disabilities: The Will to Act, octobre* 1996	Retour au travail Souplesse et coordination du programme Régime de revenu d'invalidité complet
Discours du budget, mars 1996	Viabilité financière
Plan budgétaire, février 1997	Viabilité financière Maintien de la protection du revenu

Le premier budget du gouvernement Libéral de Jean Chrétien mit de l'avant les principes sous-tendant le plan gouvernemental en vue de la réforme du système canadien de sécurité sociale.

Ceux-ci visaient à créer un système « qui récompense mieux les efforts et le rendement et qui offre des mesures d'incitation au travail », tout « en continuant d'assurer la sécurité des personnes dans le besoin » et un système de sécurité sociale qui soit « viable financièrement » (Martin, 1994 : 19). Il est raisonnable de s'attendre, dans un énoncé initial, jetant les bases d'un examen complet de la politique sociale, que le gouvernement se réfère à un ensemble de valeurs. Cependant, l'axe principal de la réforme des pensions fut suggéré par le ministre des Finances Paul Martin, dans son *Discours sur le budget,* alors qu'il indiqua que le gouvernement se penchait sur la question « des changements dont le système de pension public doit faire l'objet pour s'assurer qu'il demeure abordable ».

Les rapports sur le Régime de pensions du Canada réalisés par le vérificateur général du Canada attirèrent fort justement l'attention sur les questions financières et administratives. Dans ses rapports annuels de 1994 et 1996, le vérificateur général du Canada critiqua la gestion des prestations d'invalidité, estimant que le programme était soumis à un contrôle trop peu serré et qu'il pouvait éventuellement faire l'objet d'importantes fraudes, tout particulièrement en raison du caractère imprécis de ses objectifs et de systèmes d'information incomplets. Le vérificateur général se préoccupait du fait que d'importantes modifications aux pratiques en matière d'admissibilité aux prestations avaient été apportées par le truchement de lignes directrices plutôt que par le biais de dispositions législatives, lesquelles imposent la tenue de consultations officielles avec les provinces et la production d'estimations actuarielles. Les critiques formulées par le vérificateur général recommandaient que DRHC accentue ses efforts sur le plan de la vérification des requérants de prestations d'invalidité, afin de s'assurer de l'intégrité des demandes, de relever les fraudes et de recouvrer les plus-payés. D'autre part, le vérificateur général exprima un certain nombre de réserves au sujet des délais de traitement des demandes, des réexamens et des appels. Face à de telles critiques, DRHC mis sur pied une unité chargée de vérifier le maintien de l'admissibilité des bénéficiaires de pensions, révisa son processus d'assurance de la qualité et posa un certain nombre d'autres gestes connexes visant à améliorer la situation sur le plan de la prestation des services. Le vérificateur général ajouta également sa voix à l'ensemble de celles qui s'étaient fait entendre relativement au vieillissement de la population du Canada et à la nécessité qui en découlait de rehausser considérablement les cotisations tant des employeurs que des employés, afin d'assurer la pérennité du RPC, pour la génération suivante.

Lorsque les Libéraux publièrent leur Livre vert, *La sécurité sociale dans le Canada de demain,* en octobre 1984, il devint apparent que cet examen ne portait ni sur le RPC ni sur d'autres prestations destinées aux personnes âgées. L'axe principal visait plutôt l'éducation, l'emploi, l'aide au revenu ainsi que les services sociaux. En conséquence, la réforme des pensions ne fut pas touchée par ce qui devint peut-être le plus important exercice de consultation publique sur les programmes sociaux fédéraux, menée au cours de l'automne et de l'hiver 1994-1995. Le ministre des Finances omit plutôt, dans une large mesure, de se préoccuper de la question de la réforme des pensions publiques. Quoi qu'il en soit, une annexe du Livre vert portant sur la question des personnes handicapées et notamment du programme du RPC (DRHC, 1994) fut publiée vers la fin de 1994. Ce document complémentaire ne s'attarda pas sur l'objectif du soutien du revenu du RPC, en s'intéressant particulièrement à l'objectif du retour au travail et, dans une moindre mesure, à celui de l'intégrité et de l'efficacité du programme. Le document faisait état du fait que les personnes qui présentaient une demande de prestations d'invalidité du RPC et du RRQ

devaient être jugées « inemployables » ou « incapables de subvenir à leurs besoins ». En conséquence, les bénéficiaires de pensions d'invalidité qui tentaient de retourner au travail risquaient de perdre l'intégralité des sommes qui leur étaient versées au titre des prestations. Pour améliorer les mesures incitatives offertes aux bénéficiaires, pour réintégrer les rangs de la population active, le document soulignait que DRHC avait entrepris, en parallèle, un examen du programme de prestations d'invalidité du RPC (DRHC, 1994 : 20).

Le point de vue du gouvernement libéral en matière de réforme des pensions fut publié, dans ses grandes lignes, dans le budget fédéral de février 1995. On y insista sur la SV et le RPC, l'objectif sous-jacent étant de contrôler les « coûts croissants » de ces programmes. Bien que l'on y faisait état d'un processus de consultation publique, celui-ci n'était pas décrit de manière détaillée et le gouvernement affirma son intention que les dispositions législatives régissant les réformes entrent en vigueur en 1997. Le ministre des Finances déclara ce qui suit : « En ce qui concerne le RPC, le plus récent rapport actuariel a été publié la semaine dernière et il ne fait aucun doute que nous devrons prendre les dispositions qui s'imposent pour s'assurer que le Régime continue d'être viable. Nous nous attaquerons à cet objectif lorsque nous consulterons les provinces, cet automne, dans le cadre de l'examen du RPC. » (Martin, 1995 : 20).

La transformation sur le plan politique de la réforme des pensions devint tout à fait apparente dans le discours du budget fédéral du ministre des Finances de mai 1996. Il y critiquait les gouvernements antérieurs de ne pas avoir posé les gestes qui s'imposaient pour financer le RPC, faisait état de préoccupations à l'égard d'une éventuelle crise et promettait de consulter les autres gouvernements afin de poser les gestes requis pour ralentir le taux de croissance des dépenses du RPC. L'un des principaux thèmes de ce budget consistait à protéger les pensions et les autres programmes sociaux, à l'aube du prochain siècle.

Le ministre des Finances observa ce qui suit , sur un ton grave : « Les Canadiens estiment que notre mode de vie est en cause. Lorsqu'ils s'interrogent sur le système de soins de santé, ils estiment qu'il est menacé. Lorsqu'ils s'interrogent sur le système de pension, ils se demandent si sa pérennité est assurée » (Martin, 1996 : 3). « Il convient de rétablir la confiance à l'égard du système de pension. Le parti qui a implanté les pensions dans ce pays doit désormais agir pour les préserver. Le défi est clair, il tient à la viabilité. Le RPC doit tout d'abord être remis sur de saines assises financières et pour ce faire, nous devons procéder d'une manière viable, abordable et juste » (Martin, 1996 : 12). Le ministre des Finances fit à nouveau référence au plus récent rapport de l'actuaire en chef à l'appui de ses prétentions selon lesquelles « des changements doivent être apportés pour redonner santé au RPC. À l'évidence, les gouvernements auraient dû intervenir il y a déjà quelque temps, pour régler ce problème. Nous estimons que le rôle de tout gouvernement responsable est d'agir afin d'éviter les problèmes, plutôt que de laisser des crises se produire. Nous allons donc agir, avec la collaboration des provinces et des territoires » (Martin, 1996 : 13)[47]. Par contre, on pourrait estimer que les premières modifications dont le RPC avait

[47] Dans un rapport de 1996, l'actuaire en chef avait souligné que si aucune modification n'était apportée au Fonds du RPC, celui-ci aurait un manque à gagner d'ici 2015 et que d'ici 2030, on devrait faire passer les taux de cotisations combinés à 14,2 % pour couvrir le coût croissant des prestations. Les modifications apportées au RPC, en 1987, ajoutèrent une disposition automatique visant à tenir compte des changements sur le plan actuariel, même en l'absence d'un accord fédéral-provincial sur la marche à suivre. Cependant, cette disposition ne pouvait toucher que

fait l'objet s'appuyaient sur des analyses actuarielles et étaient survenues avant que les aspects financiers ne soient envisagés comme relativement graves, les modifications apportées au cours du milieu des années 1980 étant survenues dans le contexte d'un réaménagement des taux de cotisation.

Groupe de travail sur les personnes handicapées

La création du Groupe de travail sur les personnes handicapées découla de la réponse du gouvernement fédéral au rapport du Comité permanent de la Chambre sur La Stratégie nationale pour l'intégration des personnes handicapées de 1991-1996. Cette réponse avançait, message repris par le ministre de Développement des ressources humaines d'alors, Doug Young, que le gouvernement fédéral n'avait qu'un rôle mineur, voire inexistant à jouer en ce qui concernait les personnes handicapées. En outre, d'importantes modifications touchaient divers programmes publics et on s'inquiétait de plus en plus du fait que les droits fondamentaux de la citoyenneté sociale étaient exposés à de graves risques. Cette situation suscita un profond malaise et diverses préoccupations parmi les rangs des personnes handicapées au Canada ainsi que auprès de plusieurs députés libéraux qui estimaient qu'Ottawa avait une obligation permanente, voire accrue à l'égard de ce groupe défavorisé et vulnérable de Canadiens. Cette situation incita le Bureau du premier ministre à s'intéresser au dossier et donna lieu à la création du Groupe de travail. En juin 1996, le ministre Young de DRHC, le ministre Martin des Finances ainsi que le ministre Jane Stewart du Revenu national annoncèrent la formation d'un groupe de travail composé de quatre députés libéraux chargés d'examiner les questions relatives aux personnes handicapées. De manière plus spécifique, ces députés furent chargés de « définir le rôle futur du gouvernement fédéral dans le dossier de la condition des personnes handicapées et, entre autres, de se pencher sur les problèmes d'ordre fiscal et leurs répercussions sur les personnes handicapées ».

On donna au Groupe de travail un délai de quatre mois pour consulter tant les particuliers que les groupes, mener les travaux de recherche nécessaires et déposer leur rapport. Six groupes de travail furent formés pour étudier les diverses questions ainsi que les solutions, l'un d'entre eux portant sur le thème du soutien du revenu, et rendre compte au Groupe du travail avant que celui-ci ne tienne des consultations auprès de la collectivité. En août et septembre 1996, le Groupe de travail organisa, d'un océan à l'autre, 15 rencontres et entendit quelque 2 000 personnes qui présentèrent des exposés et déposèrent des documents de travail. On invita également des universitaires et des experts à réaliser des travaux de recherche.

Dans leur rapport final d'octobre 1996, *Donner un sens à notre citoyenneté canadienne : La volonté d'intégrer les personnes handicapées,* le Groupe de travail réaffirma le rôle critique que

---

les taux de cotisations situés 20 ans dans l'avenir, afin de ramener les cotisations au niveau nécessaire, à moyen terme. Lorsque le rapport actuariel de 1996 estima que les réserves seraient épuisées d'ici 2015, la nécessité de négocier une entente fédérale afin d'assurer l'intégrité financière du Régime ne faisait pas véritablement l'objet de débats. Pour que l'on en vienne à un accord, le défi qui se posait à Ottawa consistait à dégager un fort consensus parmi les gouvernements de toutes tendances. Ceci explique le vif caractère d'urgence ainsi que la crise de confiance parmi les Canadiens.

pouvait et devait jouer le gouvernement relativement aux questions concernant l'invalidité, à l'échelle du pays. Le Groupe de travail établit un lien entre un revenu sûr pour les personnes handicapées et la citoyenneté canadienne en estimant que « le gouvernement fédéral a été le premier gouvernement canadien à rendre un revenu d'invalidité disponible; il demeure le seul gouvernement qui a éventuellement la possibilité d'offrir un revenu d'invalidité à tous les Canadiens handicapés, où qu'ils vivent et où qu'ils aillent vivre dans notre pays » (Groupe de travail, 1996, chapitre 6 : 1). En plus du programme de prestations d'invalidité du RPC, le Groupe de travail souligna que le système de l'invalidité canadien était composé d'un ensemble complexe et inadéquat de programmes des secteurs public et privé, caractérisé par l'existence, tant sur le plan des objectifs que des résultats, de lacunes et de chevauchements. Au même titre que des études menées antérieurement sur cette question, comme le rapport *Obstacles* de 1981, le Groupe de travail exprima la nécessité d'envisager, à titre de réforme à long terme, un régime de revenu d'assurance-invalidité exhaustif administré par le gouvernement fédéral. Cependant, « pour diverses raisons, y compris les contraintes fiscales », le Groupe de travail en vint à la conclusion que « l'implantation d'un régime universel et exhaustif pourrait ne pas être envisageable à cette étape-ci. Quoi qu'il en soit, nous devrons indiscutablement envisager cette solution sérieusement, tôt ou tard » (Groupe de travail, 1996, chapitre 6 : 3).

À court et moyen terme, le Groupe de travail proposa un certain nombre d'interventions visant à favoriser la participation des personnes handicapées à la population active et à améliorer l'efficacité du programme ainsi que la coordination. Au rang de ces interventions figuraient les suivantes :

- entreprendre des projets pilotes visant à mettre à l'épreuve les mesures de soutien relativement à une intervention hâtive établissant un lien entre les études, la formation et la réadaptation professionnelle avec le soutien du revenu, afin de favoriser la transition vers le marché du travail;
- envisager, dans le cadre d'un projet pilote, un crédit d'impôt destiné aux personnes à faible revenu délaissant un programme de soutien du revenu afin d'intégrer les rangs de la population active;
- implanter des mesures pour s'assurer que l'évaluation et que les procédures de demande du RPC fassent en sorte qu'il soit possible de relever et de référer rapidement les clients qui seraient mieux desservis par des services d'emploi actifs offerts en vertu de l'Assurance-emploi;
- intégrer plus étroitement le RPC avec d'autres programmes de remplacement des gains, comme l'Assurance-emploi, l'indemnisation des travailleurs et les assureurs privés, afin d'accroître l'échange d'information et de réduire les dédoublements administratifs.

Les membres du Groupe de travail souhaitaient voir retirer, du système existant de revenu d'invalidité toute pénalité inhérente à un retour parmi les rangs de la population active en plus de mettre de l'avant certaines mesures incitatives visant à réintégrer les personnes handicapées sur le marché du travail.

L'incidence du Groupe de travail sur les personnes handicapées ou son apport à l'élaboration de la politique en matière d'invalidité du RPC se remarque, en partie, par certains des changements dont il est fait état au tableau 14, notamment en ce qui concerne les mesures portant sur la réadaptation professionnelle, les ententes d'échange d'information et l'exemption des gains destinés aux requérants de prestations d'invalidité du RPC. De manière plus générale, le Groupe de travail contribua à enclencher le processus fédéral-provincial de remplacement du PRPPH par le programme de l'AEPH et à mettre de l'avant une meilleure reconnaissance des coûts additionnels que doivent assumer les Canadiens handicapés, grâce à une série de réformes prévoyant une aide fiscale dans le cadre des budgets fédéraux subséquents (Prince 2001a; 2001b).

L'examen intergouvernemental du RPC de 1996-1997 et le Groupe de travail ministériel

Les réformes législatives apportées au RPC, en 1998, furent précédées par une série, sur deux ans, d'analyses des politiques fédérales, de consultations publiques, de négociations et d'ententes intergouvernementales et mettant en cause le processus parlementaire. Les principaux événements ainsi que le calendrier de ce processus sont décrits au tableau 12.

Tableau 12
Processus d'examen et de réforme du RPC de 1996-1997

Date	Activité
1995	Modélisation, par le ministère fédéral des Finances, des coûts et des répercussions des diverses solutions visant une modification du barème des cotisations, de diverses prestations et conditions d'admissibilité et de la politique en matière d'investissement.
9 février 1996	*Document d'information pour les consultations sous le Régime de pensions du Canada*, publié par les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux
6 mars 1996	Description du point de vue fédéral en matière de réforme du RPC, dans le budget fédéral
28 mars 1996	Nomination du représentant fédéral-provincial à l'égard des consultations, le député David Walker
15 avril au 10 juin 1996	Consultations publiques dans toutes les provinces et tous les territoires
18 juin 1996	Présentation, aux ministres, du *Rapport concernant les consultations sur le Régime de pensions du Canada*
4 octobre 1996	Publication, par les gouvernements, du document intitulé *Principles to Guide Federal-Provincial Decisions on the Canada Pension Plan*
14 février 1997	*Securing the Canada Pension Plan: Agreement on Proposed Changes to the Canada Pension Plan*
14 février 1997	Dépôt, à la Chambre des communes, de la version provisoire des dispositions législatives visant la modification du RPC
18 février 1997	Budget fédéral

28 avril – 2 juin 1997	Élection fédérale générale : Retour au pouvoir des Libéraux qui forment un autre gouvernement majoritaire
25 septembre 1997	Dépôt, au nouveau Parlement, des dispositions législatives visant la modification du RPC, le projet de loi C-2, *Loi sur l'Office d'investissement du régime de pensions du Canada*
Octobre - décembre	Étude du projet de loi par la Chambre des communes et le Sénat ainsi que par le Comité permanent des finances de la Chambre des communes et le Comité sénatorial permanent des banques et du commerce
18 décembre 1997	Sanction royale du projet de loi C-2, le 18 décembre 1997
1er janvier 1998	Entrée en vigueur des dispositions législatives, avec rétroactivité de certaines dispositions à janvier 1997 et d'autres à janvier et avril 1998

En 1996, dans le cadre d'un examen législatif du RPC auquel sont tenus les gouvernements fédéral et provinciaux/territoriaux tous les cinq ans, les gouvernements donnèrent leur accord à un processus conjoint de consultations publiques, à travers le pays[48]. David Walker, député libéral et ancien secrétaire parlementaire du ministre des Finances, assuma la coprésidence du comité spécial, à titre de représentant fédéral principal pour les consultations. Malgré son titre, le député Walker agissait à titre de parlementaire et non de membre du gouvernement, il s'agissait en fait d'un député d'arrière-ban jouissant d'une nomination spéciale.

Ce groupe constitua en fait un groupe de travail ministériel rendant directement compte au gouvernement plutôt qu'à un comité parlementaire, étant ainsi appelé à travailler plus étroitement avec la fonction publique, et tout particulièrement avec le ministère des Finances. Outre le député Walker, dix autres députés et 19 représentants élus des gouvernements provinciaux et territoriaux furent appelés à siéger, tour à tour, permettant aux gouvernements d'assurer la coprésidence des auditions conjointes dans le cadre de leurs déplacements à travers le pays. On mit sur pied un secrétariat, appuyé par le gouvernement fédéral, pour assurer le déroulement conforme du processus de consultation. Plusieurs provinces organisèrent d'autres audiences complémentaires et le Québec engagea un processus parallèle, sur le RRQ. Bien que la question des prestations d'invalidité n'occupait pas une place aussi importante dans le cadre du régime québécois, les prévisions à long terme globales relatives aux taux de cotisation du RRQ n'en étaient pas moins troublantes. L'ensemble ultime de modifications dont le RRQ devait faire l'objet fut pratiquement identique sur le plan de la stratégie de financement à long terme et de la majoration des taux de cotisation, bien que ceux-ci n'aient pas été explicitement intégrés aux dispositions législatives régissant le RRQ[49].

L'objectif avoué des consultations était de solliciter des points de vue sur une vaste gamme d'options visant à assurer la viabilité financière du RPC, pour les prochaines générations. Les

[48] L'une des modifications dont les dispositions législatives fédérales firent l'objet, en 1998, tenait au fait qu'un examen intergouvernemental du RPC était désormais requis tous les trois ans plutôt que tous les cinq ans.
[49] Entrevue.

options évoquées, dans ce que l'on appela un document d'information conjoint, intitulé *Securing the Canada Pension Plan;* portaient toutes sur diverses formes de restrictions ou de coupures du RPC, combinées avec une transformation majeure des principes de financement du régime faisant appel à l'investissement privé, à un financement partiel et à des hausses plus rapides des cotisations, afin de créer un taux de cotisation « permanent ». Cependant, le document ne contenait pas que de l'information. L'axe incontournable était celui de la réduction des coûts par une diminution du niveau des prestations et le resserrement de l'accès à celles-ci.

Sur les questions des prestations d'invalidité et de l'admissibilité, le document soulignait que les sommes versées au titre des paiements avaient doublé de 1987 à 1994 et que bien que les lignes directrices et l'administration du régime eurent été resserrées et que le nombre de demandes eut ralenti, « il y avait toujours matière à préoccupation ». En conséquence, le document proposait diverses options en vue de réduire les dépenses prévues au titre de l'invalidité. Au rang de celles-ci figuraient : a) une réduction de 25 % des prestations d'invalidité du RPC versées aux personnes touchant déjà des prestations des CAT; b) le resserrement, à quatre des six dernières années, de la période d'admissibilité des nouveaux requérants; c) la conversion des prestations d'invalidité en une pension soumise à une réduction actuarielle à l'âge de 65 ans de sorte que les personnes touchant des prestations d'invalidité aient droit à une pension de retraite d'une valeur équivalente à celle des personnes ayant quitté les rangs de la population active et touchant des prestations de retraite anticipée; d) l'interdiction des demandes de prestations d'invalidité pour toute invalidité survenant jusqu'à six mois après qu'une personne eut entrepris de toucher des prestations de retraite anticipée; e) l'établissement, pour les personnes touchant une pension d'invalidité, de leur pension de retraite sur le maximum des gains ouvrant droit à pension au moment de la survenue de leur invalidité plutôt qu'à l'âge de 65 ans.

À l'époque, le Conseil national du Bien-être s'était exprimé comme suit : « Certaines des propositions semblent être intéressantes tandis que d'autres ne semblent pas suggérer autre chose qu'un mécanisme relativement mesquin qui vise à faire pression sur les personnes handicapées » (Conseil national du Bien-être, 1996 : 29). Le Conseil national du Bien-être estimait que ces propositions présentaient plus un caractère superficiel que profond et incita les gouvernements à retarder la modification des pensions d'invalidité du RPC tant qu'un examen de tous les programmes d'invalidité n'aurait pas été réalisé, y compris au titre de l'option prévoyant « l'extraction du volet des pensions d'invalidité du Régime de pensions du Canada et la création d'un régime d'assurance-invalidité national à portée plus étendue » (Conseil national du Bien-être, 1996 : 30)[50].

Le groupe de travail ministériel organisa, à travers le pays, quelque 33 audiences publiques dans 19 villes. Au total, le groupe de travail reçut 140 présentations écrites, entendit 270 présentations officielles et près de 6 000 demandes de renseignements ou commentaires furent consignées sur

[50] Fait à noter, les premiers ministres (sauf celui du Québec) avaient, en 1996, soumis une proposition de prestations nationales destinées aux personnes frappées d'une invalidité de longue durée. Encore une fois, dans l'histoire moderne de la politique en matière d'invalidité au Canada, on mis sur pied un groupe de travail fédéral-provincial de fonctionnaires que l'on chargea d'étudier l'idée. Ces travaux se traduisirent par des suggestions à portée relativement modestes touchant une meilleure harmonisation des régimes existants de revenu et la suppression des mesures de désincitation au travail que contenaient ces programmes (Torjman, 2001).

une ligne d'information 1 800. En outre, des fonctionnaires de DRHC organisèrent une session d'une journée spéciale, sur le thème des personnes handicapées. Cette session spéciale fut planifiée en raison du fait que le groupe de travail ne recevait pas un nombre suffisamment élevé de solutions qui lui permettraient d'en venir à une conclusion quant à l'approche que les gouvernements devraient désormais adopter, en matière d'invalidité. Si la session sur le thème de l'invalidité ne permit pas de dégager des recommandations définitives, les témoignages entendus mirent de l'avant un certain nombre d'idées comme la nécessité de l'établissement de meilleures relations de travail entre les provinces et les assureurs du secteur privé[51].

La plupart des provinces nommèrent des représentants relativement peu chevronnés pour assumer la coprésidence du groupe de travail, permettant ainsi à M. Walker, avec un fort appui consultatif du ministère des Finances, d'agir à titre d'intermédiaire constant auprès de la population, sur les questions complexes concernant le RPC. Le groupe de travail organisa également des tables rondes qui permirent à des groupes associatifs de soumettre leurs propositions, cependant qu'ils furent incités, par le Groupe de travail, à envisager et à étudier des solutions communes. Ces consultation permirent de dégager un certain nombre de constantes, notamment la complexité du RPC à titre de programme, la forte popularité, auprès de la population, du RPC à titre de politique sociale nationale, la faible priorité qu'il représentait auprès de la quasi-totalité des gouvernements, les très sérieuses préoccupations des milieux ouvriers relativement au fait que l'âge normal de la retraite pour avoir droit à une pension en vertu du RPC demeurait à 65 ans plutôt que d'être reportée à 66 ans, à tout le moins, ainsi que le proposaient certains groupes et le fait que, dans le contexte du RPC, le programme de prestations d'invalidité jouait un rôle important mais relativement mal compris.

Par opposition aux examens de politique du RPC menés au cours des années 1980, ou avant, le gouvernement fédéral entreprit cette consultation sans vision claire de ce qu'il souhaitait réaliser, hormis le rétablissement de la confiance à l'égard du régime et les restrictions de coûts. Les fonctionnaires du ministère des Finances estimaient que le RPC faisait l'objet d'abus et ils souhaitaient que sa portée soit limitée. Dans les faits, ils firent porter l'examen sur le niveau des cotisations, la stabilité des prestations et la viabilité globale du régime. DRHC avait entrepris de resserrer l'administration depuis 1994 et estimait avoir obtenu d'intéressants résultats à ce titre. Cependant, les données de leur programme étaient 18 mois en retard (en raison du fait qu'ils avaient dû tenir compte de l'augmentation du nombre de cas et des répercussions des coupures de personnel découlant des mesures de restrictions gouvernementales) et ils ne pouvaient démontrer que leurs changements portaient fruit. Cette situation permit au ministère des Finances de faire prévaloir son interprétation du mandat. Le ministre des Finances Martin souhaitait obtenir une réduction de l'ordre de 10 % de la croissance prévue des dépenses au titre du RPC et limiter la hausse combinée des taux de cotisation à moins de 10 %. Dans ce contexte, les objectifs de DRHC présentaient un caractère relativement défensif, soit préserver la conception et l'intégrité de base du Régime en évitant tout changement majeur et éviter que des problèmes politiques ne découlent des préoccupations de la clientèle, relativement à l'avenir de ces prestations.

Après deux mois de consultations publiques et de présentations, le Groupe de travail conjoint produisit un rapport final dont l'un des cinq thèmes était, selon leurs propres termes, « la hausse

[51] Entrevue.

des coûts au titre de l'invalidité ». Le thème des prestations de l'invalidité avait suscité d'intenses « échanges émotifs et souvent fort détaillés » dans le cadre de la plupart des réunions. Selon le rapport, « plusieurs Canadiens se préoccupent de l'augmentation rapide et récente du coût des prestations d'invalidité. Plusieurs sont en faveur de faire sortir les prestations d'invalidité du RPC, certains d'entre eux parce qu'ils souhaitent l'élaboration d'un système complet distinct de mesures d'assistance pour les personnes handicapées tandis que d'autres estiment que les prestations d'invalidité sont menacées par l'objectif fondamental du RPC, qui est d'assurer des pensions de retraite » (Canada, 1996a : 13). « Pour protéger le plus possible les pensions de retraite », d'ajouter le groupe de travail, « on a fréquemment suggéré que les autres prestations versées dans le cadre du RPC, soit les prestations d'invalidité, de survivant et de décès fassent préalablement l'objet d'un examen et qu'elles soient réduites, éliminées ou extraites du RPC » (Canada, 1996a : 41).

Un peu plus loin dans le rapport, on retrouve des constatations plus pertinentes sur le programme de prestations d'invalidité. Contrairement au thème principal de l'invalidité, mis de l'avant par les gouvernements, un certain nombre de groupes avaient indiqué à l'organisme consultatif que les prestations d'invalidité devaient demeurer au sein du RPC. Leur préoccupation tenait au fait que les personnes handicapées « pourraient ne pas être mieux desservies dans le cadre d'un régime distinct qui pourrait être assujetti à des influences politiques et économiques » (Canada, 1996a : 18). L'un des thèmes connexes qui s'y retrouvait mais sur lequel le rapport du groupe de travail n'insista pas tenait au fait que plusieurs personnes et organisations estimaient que les cotisants handicapés étaient injustement blâmés pour l'augmentation des coûts du RPC. En effet, plusieurs participants au processus consultatif se montrèrent en désaccord avec toute suggestion de réduction des prestations d'invalidité, prétextant que celles-ci n'étaient pas indûment généreuses et qu'elles devaient à tout le moins être maintenues, si elles n'étaient pas bonifiées. Les groupes préoccupés par la question de l'invalidité s'opposaient d'autre part à toute hausse accélérée des taux de cotisation, souhaitant que l'on porte une attention accrue aux stratégies en matière de réemploi visant les clients du RPC.

Parmi les options de réforme des prestations d'invalidité évoquées dans le document d'information, les consultations constatèrent que plusieurs personnes ayant participé à l'exposé étaient en faveur d'une réduction du chevauchement ou du cumul des prestations d'invalidité du RPC et des prestations des CAT. Les consultations permirent également de constater que les groupes se partageaient sur la question du resserrement des conditions en matière d'admissibilité, bien que le concept de l'établissement de liens plus serrés avec les rangs de la population active semblait recueillir la faveur d'un certain nombre de participants. Les autres solutions évoquées dans le document d'information furent envisagées par un nombre très restreint de personnes et donnèrent lieu à divers commentaires d'appui et d'opposition (Canada, 1996a : 47-51).

À la suite des consultations, les ministres des Finances des gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux participèrent à une série de réunions intergouvernementales afin d'en arriver à un consensus sur les changements. Au début d'octobre 1996, ils publièrent un énoncé de principe qui allait orienter leur processus décisionnel en matière de réforme du RPC. L'un de ces principes prévoyait ce qui suit : « Le RPC est un programme lié aux gains. Son rôle fondamental est de contribuer à remplacer les gains en cas de retraite ou d'invalidité voire de décès d'un conjoint et

non de redistribuer le revenu » (Canada, 1996b : 1). L'une des répercussions d'un tel principe consisterait à exclure d'office toute majoration des prestations d'invalidité, particulièrement de la partie forfaitaire. Les travailleurs handicapés et leur famille qui avaient besoin d'assistance financière complémentaire devaient être pris en charge par le système de l'impôt sur le revenu ainsi que par les programmes liés aux ressources financés par les recettes générales et non par le truchement du RPC. Un autre principe prévoyait que les prestations d'invalidité constituaient un volet important du RPC mais « devait être conçu et administré de manière à ne pas mettre en péril la sécurité des pensions de retraite ».

En février 1997, le ministre fédéral des Finances annonça que l'on en était venu à consensus fédéral-provincial sur la réforme du RPC. Ottawa, huit provinces et les Territoires du Nord-Ouest étaient en faveur des réformes, qui devaient entrer en vigueur en janvier 1998, tandis que les gouvernements néo-démocrates de la Colombie-Britannique et de la Saskatchewan se montraient dissidents[52]. Ces deux provinces s'opposaient, par principe, à toute coupure des prestations du RPC. Le gouvernement du Québec était prêt à se rallier à la position de la majorité des autres provinces. Confronté à des pressions analogues au niveau du RRQ, le gouvernement du Québec accordait, en privé, son appui aux propositions de réforme fédérale mais ne souhaitait pas avoir à affirmer ses positions publiquement, pour des raisons politiques. Lorsque l'on convint d'un train de réformes, le Québec annonça des changements au RRQ, lesquels furent comparables à ceux qui avaient été apportés au RPC. L'entente sur le RPC fut largement fondée sur des négociations privées entre les gouvernements, étayées par des analyses actuarielles des coûts prévus et déterminée, en partie, par les réactions qui s'étaient manifestées durant les consultations publiques.

Les consultations mirent en lumière, dans une certaine mesure, les limites politiques inhérentes au fait d'apporter des coupures directes aux prestations du RPC et eurent pour effet de tempérer quelque peu la portée et l'étendue des coupures initialement prévues par le ministre des Finances et ses hauts fonctionnaires. Comme ni le fait de relever l'âge de la retraite ni celui de réduire les prestations de retraite directement ou par le truchement d'un mécanisme de désindexation ne recueillait la faveur de la population et n'était pas dénué de risques sur le plan politique, plutôt que de rendre le RPC « viable financièrement », on tenta d'y apporter une série de changements de moindre envergure, du point de vue de l'admissibilité, qui permettraient de générer des économies.

Dans le budget fédéral de 1997, le ministre Martin insista sur le consensus intergouvernemental touchant la réforme du RPC et décrit certains des principes qui avaient régi ces réformes. Parmi ceux-ci figuraient les suivants :

- Les gouvernements doivent, en guise de première étape du contrôle des coûts, resserrer l'administration.

---

[52] Peut-être en raison du fait que deux provinces étaient opposées aux changements, Ottawa souligna, dans les communiqués de presse ainsi que dans ses déclarations publiques que les Territoires du Nord-Ouest faisaient partie du groupe du consensus même si les Territoires ne disposaient pas d'un vote officiel s'agissant de déterminer les modifications apportées au RPC.

- Le RPC doit demeurer abordable et viable pour les générations futures. Pour ce faire, il convient d'en assurer une meilleure capitalisation.
- Les prestations d'invalidité et de survivant constituent des volets importants du RPC. Cependant, ces volets doivent être conçus et administrés de manière à ne pas mettre en péril la sécurité des pensions de retraite (Martin, 1997a : 119).

La formulation et le sens de ces principes témoignent de la situation du programme de prestations d'invalidité à titre de complément à celui de la pension de retraite, assumant ainsi une fois de plus son rôle de « parent pauvre ». Certains politiciens fédéraux estimaient que les coupures apportées au programme de prestations d'invalidité du RPC constituaient une réaction nécessaire aux critiques visant les lacunes sur le plan de l'administration, les préoccupations touchant la hausse des coûts et pour rassurer la population du fait que leurs cotisations majorées faisaient l'objet d'une gestion efficace et conforme. Cette perspective devint apparente en 1997, dans le cadre du projet de loi C-2, lequel visait à réformer le RPC.

Importants changements du RPC : 1998

Lorsqu'il présenta le projet de loi C-2 au Comité permanent des finances de la Chambre des communes, en octobre 1997, le ministre des Finances Martin décrivit le message qui découlait des consultations publiques dans les termes suivants : « Le message qui nous a été communiqué le plus clairement tient au fait que les Canadiens veulent le Régime de pensions du Canada, en ont besoin et comptent sur lui. Ils nous ont indiqué qu'ils souhaitaient que le RPC soit corrigé dès maintenant et convenablement, qu'il ne soit laissé pour compte ni privatisé ni même éliminé, comme certains l'ont suggéré. Ils nous ont d'autre part invités à l'adapter d'une manière telle que les générations futures n'auront pas à assumer des coûts exceptionnellement élevés ». En outre, « Les Canadiens nous ont invités à " procéder de manière progressive " en ce qui concerne les prestations. S'ils sont conscients de la nécessité de certains redressements, ils ne veulent pas que l'on apporte des modifications majeures » (Martin, 1997b : 2-3)[53]. Les pensions de retraite demeurèrent pratiquement intactes tandis que les réformes de 1998 eurent une incidence sur les prestations d'invalidité et les autres prestations complémentaires. Toute personne touchant des pensions de retraite, des prestations d'invalidité, de survivant voire des prestations combinées du RPC à la fin de 1997 ne serait pas touchée par les changements. De surcroît, toutes les prestations devaient demeurer parfaitement indexées sur l'inflation.

Dans l'ensemble, les plus importants changements apportés au RPC furent les suivants :

- Passer d'un financement par répartition à une capitalisation intégrale. Les taux de cotisation devraient passer de 5,85 % à 9,9 % des gains cotisables d'ici 2003 (plutôt que d'atteindre le niveau de 7,35 % préalablement prévu, en 2003) avant de demeurer fixe, plutôt que de passer, comme prévu, à au moins 14 % d'ici 2030.

[53] Le Conseil national du Bien-être formule une observation analogue au sujet des répercussions des consultations publiques sur le processus de réflexion gouvernementale. « Les représentations devant le comité ont, semble-t-il, incité les gouvernements à y réfléchir à deux fois avant d'apporter des coupures à diverses prestations du RPC » (Conseil national du Bien-être, 1996 : 31).

- Investir le fonds de réserve du RPC dans un portefeuille de valeurs mobilières afin d'obtenir un rendement plus élevé, approche retenue par le RRQ depuis le début de l'implantation de ce régime, la réserve étant gérée par un Office d'investissement, indépendant des gouvernements. La valeur du fonds augmentera pour passer de l'équivalent, à l'heure actuelle, de deux années de cotisations à quelque cinq années de cotisations.

Le fait que les dépenses consacrées aux prestations d'invalidité avaient plus que triplé et que le nombre de bénéficiaires avait pratiquement doublé par rapport à 1987, alors que les dernières réformes avaient été apportées au régime avait indiscutablement incité les gouvernements à modifier le programme de prestations d'invalidité. On trouvera, au tableau 13, une comparaison de la situation du RPC avant et après les réformes de 1998, en ce qu'elles touchent directement les prestations d'invalidité.

Tableau 13
Prestations d'invalidité du RPC :
caractéristiques d'avant 1998 et suite aux réformes de 1998

Élément du programme du RPC	Caractéristiques d'avant 1998	Après les réformes de 1998
Pensions de retraite et portion afférente aux gains des prestations d'invalidité et de survivant	Fondées sur une moyenne du maximum des gains ouvrant droit à pension (MGAP) des trois dernières années	Fondées sur la moyenne du MGAP des cinq dernières années
Exigences en matière de cotisations applicables aux prestations d'invalidité	Obligation d'avoir travaillé et cotisé au RPC au cours de 2 des 3 dernières années ou de 5 des 10 dernières années	Obligation d'avoir travaillé et cotisé au RPC au cours de 4 des 6 dernières années
Prestations combinées de survivant et d'invalidité	Plafond équivalent à la somme de la pension de retraite maximum et de la plus importante des deux composantes forfaitaires	Le plafond correspond à la pension d'invalidité maximum; limite imposée aux taux forfaitaires
Pensions de retraite pour les bénéficiaires de prestations d'invalidité	Fondées sur le maximum des gains ouvrant droit à pension au 65e anniversaire de naissance du bénéficiaire, puis indexées	Fondées sur le maximum des gains ouvrant droit à pension au moment de la survenue de l'invalidité puis indexation jusqu'à l'âge de 65 ans
Prestations d'invalidité en cas de décès des bénéficiaires	Prestations versées aux ayants droit	Aucun versement aux ayants droit
Prestation de décès	Six fois le montant de la pension de retraite mensuelle du cotisant décédé, jusqu'à concurrence de 3 580 $ (en 1997)	Six fois le montant de la pension mensuelle de retraite du cotisant, jusqu'à concurrence de 2 500 $ (en 1998) et gelée à ce niveau
Exemption de base de l'année (EBA)	L'EBA, qui fixe le niveau inférieur des gains aux fins des cotisations correspondait, pour toutes les	Dans le cas des prestations de retraite, de survivant et de décès, l'EBA est fixée à 3 500 $, ce qui

	prestations du RPC, à 10 % du MGAP	fait en sorte qu'un plus grand nombre de personnes cotisent au Régime, au fil du temps. Dans le cas des prestations d'invalidité, l'EBA demeure à 10 % du MGAP, qui continue d'augmenter tous les ans. En 2002, l'exemption de base de l'invalidité est fixée à 3 900 $. Ceci a pour effet de limiter le nombre de cotisations des personnes à faible revenu, ne les rendant ainsi pas admissibles à des prestations d'invalidité

Source : Adapté de Finances Canada (1997) et de Développement des ressources humaines Canada (2002).

En résumé, les modifications apportées aux prestations d'invalidité et à l'admissibilité à celles-ci prévoyaient un certain nombre d'initiatives :

- Les pensions de retraite et la portion afférente aux gains des prestations d'invalidité et de survivant sont désormais basées sur la moyenne du maximum des gains ouvrant droit à pension des cinq dernières années actives plutôt que des trois dernières. Cette réforme eut l'effet immédiat de réduire le montant maximum des prestations de l'ordre de 147 $ par année.
- Les travailleurs doivent désormais entretenir des liens plus étroits avec la population active. Pour avoir droit à des prestations d'invalidité, ils doivent avoir cotisé au cours de quatre des six dernières années précédant la survenue de l'invalidité.
- Les règles applicables aux prestations d'invalidité et de survivant ont été modifiées de manière à limiter la mesure dans laquelle celles-ci peuvent être combinées. Dans une large mesure, cette disposition a pour effet de ramener le niveau des prestations à ce qu'il était avant les ententes de 1987.
- Les pensions de retraite versées aux bénéficiaires de prestations d'invalidité sont désormais fondées sur le maximum des gains ouvrant droit à pension au moment de la survenue de l'invalidité plutôt qu'à l'âge de 65 ans avant d'être pleinement indexées selon l'indice du coût de la vie. Ce changement vise à faire en sorte que lorsque les bénéficiaires de prestations d'invalidité atteignent l'âge de 65 ans et que leurs prestations sont converties en pension de retraite, même s'ils pourront éventuellement toucher une pension d'un montant supérieur à celle à laquelle auraient droit d'autres personnes prenant leur retraite, la différence ne sera pas aussi importante qu'elle l'était auparavant.
- Les prestations d'invalidité ne seront plus désormais versées aux ayants droit, au moment du décès du bénéficiaire.
- Les personnes qui touchent déjà des prestations de retraite anticipée du RPC n'ont pas droit à des prestations d'invalidité (à moins que l'on ne découvre qu'elles souffrent d'une invalidité avant de commencer à toucher la pension de retraite, alors qu'elles ont moins de 65 ans).
- L'augmentation du niveau de l'exemption de base applicable au programme de l'invalidité a pour effet de rendre certains travailleurs dont les revenus sont

particulièrement bas inadmissibles à des prestations d'invalidité. Jusqu'en 1997, le niveau de l'EBA et celui de l'exemption de base de l'invalidité (EBI) étaient identiques. Pour chaque année suivant 1997, le niveau de l'EBA est demeuré à 3 500 $ tandis que celui de l'EBI continue de croître, atteignant 3 900 $ en 2002 (CRHC, 2002a : 4). Des cotisations ne sont versées qu'à l'égard des gains ouvrant droit à pension supérieurs à ce montant. Indexé à la rémunération industrielle moyenne, le montant de l'exemption continuera de croître. Il en résulte une hausse constante, tous les ans, du niveau de l'exemption de base, ce qui équivaut, dans les faits, à faire perdre l'admissibilité, de manière détournée, de certains titulaires de gains à très faible revenu.

Cette liste de modifications touchant les prestations d'invalidité et les règles va bien au-delà des quelques solutions mises de l'avant dans le document d'information et ayant fait l'objet de débats dans le cadre du processus de consultation de 1996. Plusieurs autres avenues furent discutées et intégrées suite aux discussions intergouvernementales dirigées par le ministère des Finances fédéral. D'autre part, la liste démontre que l'on n'a pratiquement pas tenu compte de la vive opposition, à l'égard de telles coupures, des groupes responsables des questions de l'invalidité.

Considérations parlementaires sur le projet de loi C-2

Le ministre des Finances Martin décrivit ce train de réformes comme portant, dans une proportion des trois quarts, sur la question du financement des cotisations et de la nouvelle politique en matière d'investissement et, seulement à hauteur du quart, sur celle des prestations. Une analyse des débats à la Chambre des communes, au Sénat, du comité plénier du Sénat ainsi que du Comité permanent des finances de la Chambre des communes montre qu'au moins 90 % des débats portèrent sur l'investissement et le financement et que rares furent les échanges sur les modifications apportées à l'administration et au calcul des prestations. Les aspects les plus fréquemment évoqués tenaient à l'augmentation des primes qui représentait « la plus forte hausse d'impôt de l'histoire du Canada », un éventuel ralentissement de l'économie canadienne résultant de cette « augmentation d'impôt », à la composition du futur Office d'investissement ainsi qu'à l'augmentation des primes du RPC, par rapport à celles de l'Assurance-emploi (A.-e.)[54]. De manière fort révélatrice, après que le projet de loi C-2 fut déposé à la Chambre des communes, le gouvernement accepta deux modifications touchant chacune les dispositions relatives à la vérification en rapport avec le nouvel Office d'investissement.

Comme on pouvait le prévoir, les députés et sénateurs des divers partis politiques fédéraux évaluèrent le projet de loi C-2 par rapport à diverses croyances et valeurs concernant le rôle qu'il convenait au gouvernement de jouer ainsi qu'à l'égard des mesures qui retenaient leur faveur sur le plan des dépenses et de l'imposition. Les membres du Parti réformiste se préoccupèrent du volet économique des réformes. Ils se souciaient principalement de la hausse de 73 % des primes ainsi que de l'Office d'investissement dont on proposait la création et tout particulièrement sur le plan des risques de favoritisme, de gestion inappropriée et de rendements insuffisants. À plusieurs reprises, on qualifia la hausse du taux de cotisation de fardeau fiscal additionnel imposé aux

[54] Je souhaite souligner l'aide apportée par Simone Godbout au niveau de l'analyse et du résumé des débats parlementaires entourant le projet de loi C-2 et la remercier.

entreprises et de mesure défavorisant la création d'emploi. Les députés réformistes proposèrent que l'on remplace le RPC par un système inspiré des REER en vertu duquel il incombait à chaque personne de déterminer où et comment son argent serait investi. S'agissant du programme de prestations d'invalidité, les réformistes ne s'inquiétèrent pas trop de la réduction des prestations puisqu'ils n'estimaient pas que le RPC devait intervenir sur ce plan. Aux dires d'un député réformiste : « Plusieurs Canadiens disposent d'une assurance-invalidité, mais le RPC intervient, sur ce plan, de manière inutile et non fondée. Même le montant versé par le Régime, au titre des prestations d'invalidité s'avère inutile, dans de nombreux cas » (Ablonczy, 1997 : 540).

Les Progressistes conservateurs s'inquiétèrent également du rythme plus soutenu de la hausse des primes du RPC. Ils estimaient que si le gouvernement Chrétien envisageait de « prélever une somme de 11 milliards » de l'économie par le biais de l'augmentation des charges sociales au titre du RPC, il devait prévoit des réductions d'impôt, pour compenser, notamment au niveau du programme de l'Assurance-emploi. Les députés et les sénateurs conservateurs s'inquiétèrent également du niveau des consultations et des débats sur le projet de loi C-2, des répercussions de ces changements sur les femmes ainsi que des questions d'imputabilité et d'indépendance du nouvel Office d'investissement.

Les représentants du N.P.D. s'inquiétèrent, pour leur part, du déplacement d'une partie injuste du fardeau de la prise en charge du RPC sur le dos des Canadiens les moins nantis. Ils estimaient que les modifications nécessaires au titre du refinancement constituaient une approche particulièrement régressive en vue d'assurer la viabilité du RPC. De surcroît, ils se montrèrent particulièrement critiques à l'égard de la hausse des primes couplée à une réduction du montant des prestations. Des députés du N.P.D. s'exprimèrent plus fréquemment et avec plus de passion sur les coupures apportées aux prestations d'invalidité, le retard au niveau des appels et les modifications restrictives proposées sur le plan de l'administration du programme. Ils signalèrent également que le volet de l'invalidité assumait une part injustement élevée des coupures en matière de dépense dont le RPC faisait l'objet. Ainsi qu'un député le souligna : « Les personnes qui touchent des prestations d'invalidité seront-elles mieux desservies dans l'avenir? Si l'on tient compte de l'effet des présentes dispositions législatives, la réponse à cette question est également " non ". Cette loi fait en sorte qu'il est plus difficile, pour toute personne souffrant d'une invalidité grave, de présenter une demande de prestation du Régime de pensions du Canada et de toucher une telle prestation » (Riis, 1997 : 1705). Le N.P.D. n'appuya pas le projet de loi C-2, estimant que celui-ci compliquerait encore la tâche, notamment, des travailleurs à faible revenu et des personnes handicapées.

Les représentants du Bloc québécois ne se préoccupèrent pas particulièrement des changements puisqu'ils n'avaient aucune incidence sur la majorité de leurs électeurs. Cependant, au même titre que tous les autres partis, ils se préoccupèrent des primes de l'Assurance-emploi et proposèrent même une modification du projet de loi C-2 qui imposerait que toute hausse des cotisations du RPC soit associée à une réduction des primes de l'Assurance-emploi. S'agissant des changements touchant les prestations d'invalidité, certains d'entre eux se montrèrent en désaccord avec le resserrement des critères d'admissibilité tandis que d'autres semblaient accepter les critiques formulées, au cours des dernières années, par le vérificateur général relativement au caractère laxiste de l'administration du programme de prestations d'invalidité. Ils présentèrent le RRQ

comme un modèle plus souhaitable en ce qui concernait le volet de l'invalidité. Aux dires de l'un des députés du Bloc québécois, durant les débats à la Chambre des communes : « Au Québec, toute personne qui a cotisé pendant deux des trois dernières années ou cinq des dix dernières années [...] a droit à des prestations d'invalidité. Cette approche tient compte des risques des maladies évolutives, ce qui est très important. Le gouvernement du Québec reconnaît donc, de manière fort à propos, un nombre proportionnellement plus élevé de personnes handicapées » (de Savoye, 1997 : 507). Cette remarque souligne une question de choix intéressante au niveau de la conception de la politique. Un régime d'assurance-invalidité est-il plus justement destiné aux personnes qui faisaient récemment partie des rangs de la population active et qui auraient donc, vraisemblablement, subi une récente perte de revenu ou à celles qui ont cotisé au régime pendant un nombre minimum d'années, même si leurs liens avec la population active ont été inexistants ou peu importants, récemment. Le RRQ a choisi une approche tandis que le RPC a retenu l'autre.

S'agissant du projet de loi C-2, les ministres des Finances et de DRHC estimaient, pour l'essentiel, que ces changements s'imposaient pour assurer la pérennité du RPC, pour les générations futures. Le ministre Martin indiqua au Comité permanent sur les finances que l'examen fédéral-provincial du RPC « était assujetti à un objectif principal : s'assurer que le RPC ne périclite pas sous le fardeau des charges qui lui seront imposées lorsque la génération des baby boomers parviendra à l'âge de la retraite » (Martin, 1997b : 4). Lorsque confrontés aux défis touchant les changements du RPC, les ministres estimèrent que le projet de loi C-2 résultait de l'examen intergouvernemental ainsi que des consultations publiques et qu'il était le fruit d'une entente fédérale-provinciale. Toutes les parties concernées avaient dû réaliser des compromis relativement au train de changements qui fut éventuellement accepté. L'alternative, selon le ministre Martin, était de permettre au Régime de péricliter, aucun changement n'y ayant été apporté.

Relativement à l'accusation selon laquelle « il levait un impôt » le ministre Martin reprenant, en partie, l'argument qui avait prévalu au cours des années 60, indiqua au comité sénatorial étudiant le projet de loi que « Les cotisations au RPC ne constituent pas un impôt. Il s'agit d'épargnes destinées aux pensions et à d'autres prestations de protection de la famille. Ces sommes sont versées à un fonds séparé et ne vont en rien enrichir les coffres du gouvernement; de surcroît, elles sont investies selon les règles applicables aux autres régimes de pension » (Martin, 1997c).

En ce qui concerne la question du repli du programme de prestations d'invalidité, la réponse la plus claire, durant les débats, provint vraisemblablement du ministre de DRHC, Pierre Pettigrew, dans le cadre de son témoignage devant le Comité permanent sur les finances, en octobre 1997. Aux dires du ministre Pettigrew : « S'agissant du volet de l'invalidité, nous avons dû resserrer quelque peu la question de l'admissibilité, au vu des fortes augmentations qui sont survenues au cours des dernières années et qui étaient attribuables à des raisons qui n'étaient pas toujours particulièrement claires. Nous avons ainsi resserré les critères d'admissibilité de telle sorte que l'on puisse s'assurer que les pensions aillent aux personnes couvertes par les dispositions législatives applicables aux personnes handicapées. Nous avons dû quelque peu modifier les critères d'admissibilité en raison des fortes hausses qui sont survenues au cours des dernières années. Nous demeurons résolus à œuvrer dans ce sens. » (Pettigrew, 1997).

Le projet de loi C-2 passa l'étape de la troisième lecture à la Chambre des communes le 4 décembre 1997, par un vote de 167 contre 73. Il s'agissait de l'une des rares occasions au cours desquelles les partis d'opposition avaient si manifestement marqué leur opposition à des dispositions législatives régissant le RPC. Le même jour, le projet de loi C-2 passa l'étape de la première lecture au Sénat. Après quelques débats, qui portèrent principalement sur la régie du nouvel Office d'investissement ainsi que sur l'étendue et les répercussions économiques éventuelles de l'augmentation des taux de cotisation, le projet de loi C-2 fut adopté par le Sénat, le 17 décembre. La sanction royale suivit le 18 décembre 1997; les gouvernements des huit provinces adoptant des décrets correspondants. Une fois approuvées, les modifications des taux de cotisation eurent un effet rétroactif à compter de janvier 1997, les dispositions touchant les modifications des prestations et leur administration entrant en vigueur le 1er janvier 1998. Les mesures connexes relatives à l'établissement de l'Office d'investissement du RPC et la nouvelle politique en matière de placement entrèrent en vigueur le 1er avril 1998.

Autres changements apportés au RPC : 1995-2001

Outre les réformes fortement débattues du projet de loi C-2, il convient de faire état d'autres changements dont le RPC a fait l'objet. En effet, la politique du RPC ainsi que les questions relatives à l'administration du programme de prestations d'invalidité et celles-ci, en tant que telles, firent l'objet de plusieurs réformes entre 1995 et 2001, lesquelles furent adoptées par le truchement de modifications législatives, en plus de résulter de l'évolution de la jurisprudence et de diverses initiatives de DRHC. On trouvera une liste de ces changements et de leur orientation politique connexe, au tableau 14.

Tableau 14
Changements connexes touchant le programme de prestations d'invalidité du RPC, 1995-2001

Année	Changement	Perspective politique
1993-1995	Signature, par le gouvernement du Canada, de contrats avec des compagnies d'assurance privées	Intégrité du programme
1995	Projet de loi C-54 : Embauche d'un nombre additionnel de conseillers médicaux et nomination de membres à temps partiel à titre de juges afin de faire face à l'augmentation du nombre d'appels et aux retards accumulés à ce titre; élargissement de la disposition relative à la divulgation de renseignements afin de mieux prévenir d'éventuels paiements erronés et de recouvrer les plus-payés	Intégrité du programme et service à la clientèle
1995	Nouvelles mesures incitatives visant à autoriser les bénéficiaires à devenir bénévoles ou à fréquenter l'école sans perdre leurs prestations, pour autant que leur invalidité se poursuive, continuer de recevoir des prestations pendant trois mois après le retour au travail et voir leur demande traitée de manière accélérée si la même invalidité les empêche de travailler	Retour au travail et participation de la collectivité

1995	Nouvelles lignes directrices en matière d'évaluation médicale et procédures d'appel qui « insistent sur l'utilisation des facteurs médicaux et excluent le recours aux facteurs socioéconomiques aux fins de l'évaluation de l'invalidité »	Intégrité du programme Contrôle financier
1997	Projet de loi C-54 (adopté en 1995 mais entré en vigueur en 1997) : Simplification du système d'appel au niveau de la Commission d'appel des pensions; élargissement du mandat du Bureau du Commissaire des tribunaux de révision de manière à inclure les appels des décisions mettant en cause la Sécurité de la vieillesse	Intégrité du programme et service à la clientèle
1997	Implantation, par DRHC, du Programme de réadaptation professionnelle de l'invalidité du RPC, basé sur un projet pilote antérieur	Retour au travail
1998-1999	Projet de loi C-2 : Ententes d'échange d'information conclues entre DRHC et les commissions d'indemnisation des travailleurs de plusieurs provinces	Intégrité du programme Retour au travail
2000	Projet de loi C-23 : Versement de toutes les prestations du RPC et élargissement des droits, à ce titre, aux unions de fait entre partenaires de même sexe	Droit à la protection du revenu
2000	Envoi, par la poste, par DRHC, à tous les cotisants du RPC, d'un état annuel de leurs cotisations	Service à la clientèle et responsabilité personnelle
2001	Exemption en matière de gains maximums de 3 800 $ en rapport avec un travail tout en recevant des prestations d'invalidité du RPC	Retour au travail
2001	La décision de la Cour fédérale du Canada dans l'affaire *Villani c. Canada* offre une interprétation plus généreuse de la définition de ce que constitue une invalidité grave au sens du *Régime de pensions du Canada*	Protection du revenu
2001	Production, par DRHC, d'un nouveau bulletin destiné aux personnes touchant des prestations d'invalidité du RPC, les prochains numéros devant être transmis, par la poste, au moins une fois l'an	Intégrité du programme et service à la clientèle

Source : *Rapports annuels du RPC*, diverses années.

Au milieu des années 90, DRHC prit des dispositions afin de simplifier le processus d'appel du RPC. Le projet de loi C-54, qui fut adopté en juillet 1995, autorisait la nomination de juges à temps partiel, pour les auditions de la Commission d'appel des pensions. Une autre disposition de ce projet de loi, entré en vigueur le 1er janvier1997, assouplissait les règles relatives à la délégation de pouvoirs en vertu du RPC. Celles-ci permettaient à tous les juges de la CAP de rendre une décision à l'égard des demandes d'autorisation d'appel auprès de la CAP plutôt que celle-ci ne relève du président et du vice-président de la CAP, comme c'était le cas auparavant.

La question de l'interprétation de ce que constituait une invalidité au sens de la loi fut abordée, en 2001, dans une décision de la Cour d'appel fédérale, dans l'affaire *Villani c. Canada*[55]. Dans cette affaire, la Cour fédérale souligna que le RPC était une loi à caractère social dont l'objet bienveillant était de conférer des prestations et qu'en conséquence, il convenait de l'interpréter d'une manière large et généreuse, toute ambiguïté étant résolue en faveur de la personne réclamant des prestations d'invalidité. La Cour adopta une approche « pragmatique » s'agissant de déterminer la gravité d'une invalidité, au sens du Régime, par rapport à une approche « strictement abstraite ». La Cour estima que des caractéristiques pragmatiques comme l'âge du requérant, son niveau d'études, son expérience professionnelle et sa maîtrise linguistique constituaient tous des facteurs pertinents pour déterminer si cette personne souffrait d'une invalidité grave, au sens du RPC.

Au cours de cette période, le fait d'aider les personnes à retrouver un travail, que ce soit leur ancien emploi, dans sa forme antérieure ou adaptée, un nouvel emploi ou un travail autonome, constitua une préoccupation permanente. Plusieurs facteurs ont incité les gouvernements à insister davantage sur l'objectif du retour au travail du RPC. Selon DRHC, le programme de réadaptation professionnelle de l'invalidité du RPC résulte de l'évolution des caractéristiques de la main-d'œuvre et du changement sur le plan de la perception quant à l'employabilité de plusieurs personnes handicapées. « Auparavant, plusieurs personnes touchant des prestations en raison d'une invalidité grave et prolongée estimaient qu'elles ne pourraient définitivement plus travailler. De nos jours, des nouvelles technologies, des traitements médicaux et le perfectionnement des compétences font en sorte qu'il est possible, pour certaines personnes affligées d'un grave handicap, de demeurer dans les rangs de la population active » (DRHC, 2002b : 2).

Parmi les services qu'intègre le programme de réadaptation professionnelle de l'invalidité auquel on s'inscrit de manière volontaire, figurent une orientation personnalisée sur l'évaluation des besoins, des études et des compétences ainsi que des possibilités du marché du travail local, la planification d'un plan de réadaptation en vue d'un retour au travail, en collaboration avec le médecin du participant, le gestionnaire du cas du RPC ainsi qu'un spécialiste en matière de réadaptation professionnelle, l'amélioration des compétences, le perfectionnement sur le plan des études ou du recyclage et l'acquisition de compétences en matière de recherche d'emploi. Un programme connexe, celui des ententes d'échange d'information entre DRHC et les CAT provinciales, permet au RPC et à ces commissions de collaborer à l'égard des initiatives en matière de retour au travail des clients communs. Une récente réforme, entrée en vigueur en mai 2001, permet ainsi aux bénéficiaires de gagner jusqu'à 3 800 $ par année, du produit de leur travail sans avoir à perdre leurs prestations, les bénéficiaires ne pouvant travailler qu'occasionnellement étant également autorisés à gagner un montant supérieur à celui-ci, tout en continuant de recevoir leurs prestations d'invalidité du RPC[56].

---

[55] On peut consulter la décision à **Erreur! Signet non défini.** La Cour fédérale a autorisé la demande de contrôle judiciaire, en annulant une décision antérieure de la Commission d'appel des pensions et en invitant la Commission à soumettre à nouveau cette cause à un nouveau tribunal.

[56] Voir le Rapport annuel du Régime de pensions du Canada, 1998-1999, pour obtenir de plus amples renseignements sur ces mesures ainsi que sur d'autres mesures de réadaptation de DRHC. Prince a traité d'une initiative connexe axée sur l'emploi à l'intention des personnes handicapées (2001a et 2001b).

Le gouvernement fédéral a également engagé de nouveaux projets visant à fournir des renseignements plus utiles et plus régulièrement à tous les cotisants au RPC ainsi qu'aux personnes recevant actuellement des prestations d'invalidité. De telles campagnes d'information s'inscrivent dans le cadre de la politique publique puisque non seulement pourront-elles aider DRHC à offrir un meilleur service aux bénéficiaires, mais elles pourront contribuer à orienter les connaissances et les attentes des Canadiens à l'égard du système de pensions de l'État, conférant ainsi un sentiment de confiance à l'égard du RPC et un sentiment de responsabilité personnelle relativement à la préparation à la retraite, par le biais de mécanismes tels que les régimes d'épargne-retraite (Martin, 2000; DRHC, 2001).

Répercussions pour les clients

En plus de rétablir la confiance de la population à l'égard de la viabilité du RPC, en rehaussant les primes et en réformant la politique en matière d'investissement, l'objectif principal du projet de loi C-2 était de ralentir la croissance des coûts du programme, en resserrant les prestations. Pour les personnes recevant des prestations à compter du 1er janvier 1998, le projet de loi C-2 prévoyait des coupures des prestations d'invalidité, des prestations de décès ainsi que des prestations combinées d'invalidité et de retraite et des prestations combinées d'invalidité et de survivant. Ces coupures démontrèrent que les droits conférés en vertu d'un programme d'assurance sociale ne résultaient pas d'un contrat social immuable conclu entre les particuliers et les gouvernements puisque ces derniers pouvaient en modifier les dispositions. Les gouvernements avaient ainsi la possibilité de réduire tout autant que d'augmenter les prestations sociales. On avait déjà été témoin d'une telle mesure, au cours des dix années antérieures, dans des secteurs comme le bien-être social, les pensions de la vieillesse et les allocations familiales. Comparativement aux modifications qui furent apportées à l'Assurance-emploi ou aux paiements de transfert fédéraux à l'intention des provinces, les coupures qui visèrent le programme de prestations d'invalidité du RPC furent relativement peu profondes, même s'il s'agissait tout de même de réductions au niveau des prestations et de mesures de repli sur le plan de l'administration touchant un groupe éprouvant souvent de la difficulté à subvenir à ses besoins.

Un document de DRHC montre que les personnes handicapées n'avaient pas en fait été ciblées par les coupures prévues en vertu du projet de loi C-2.

> « Ces mesures s'inscrivent dans le cadre d'un ensemble équilibré de modifications qui visent à s'assurer que le Régime de pensions du Canada demeure viable et abordable, pour les générations futures. Le Régime de pensions du Canada continuera de verser des prestations d'invalidité pleinement indexées. Ces mesures permettront au Régime de pensions du Canada de continuer de verser des prestations d'invalidité d'une manière qui soit à la fois juste, uniforme et responsable, tout en assurant un contrôle des coûts. En fait, les répercussions à long terme des changements sur le plan des prestations seront partagées parmi les personnes à la retraite, les survivants ou les ayants droit ainsi que les personnes handicapées » (DRHC, 2001a : 7).

Le fait que l'on ait estimé que les prestations d'invalidité avaient représenté une cible particulière résultait des discussions qui étaient survenues à l'étape des consultations et de l'examen, beaucoup plus que des changements en tant que tels. Il est indiscutable qu'à terme, toutes les prestations furent touchées et qu'une partie importante des mesures de resserrement relatives à l'invalidité relevèrent de questions administratives fondées sur des interprétations juridiques mieux définies plutôt que sur le projet de loi C-2 en tant que tel. Cependant, le même document précise que l'admissibilité aux prestations d'invalidité exigerait désormais l'établissement de meilleurs liens avec la population active, que les nouveaux bénéficiaires de prestations d'invalidité du RPC toucheraient des sommes inférieures à celles qui leur étaient versées avant que les changements de 1998 ne soient apportés et que ces bénéficiaires pourraient également recevoir, à 65 ans, des montants inférieurs, leurs prestations d'invalidité étant converties en pension de retraite.

Bien que les rapports gouvernementaux estiment que la hausse des cotisations et que la réduction des prestations constituent une mesure juste à l'égard des générations actuelles et futures, tant à l'égard des femmes que des hommes, le gouvernement fédéral n'a pas encore publié d'évaluation du programme ou d'analyse de la politique qui permettra de cibler plus précisément les répercussions des coupures des prestations par sexe, niveau de revenu, groupe d'âge ou toute autre catégorie pertinente.

À l'égard d'un certain nombre de mesures, le programme de prestations d'invalidité est en recul par rapport à d'autres périodes antérieures et à d'autres volets du RPC. En effet, le nombre de cas d'invalidité du RPC a atteint son sommet en 1993-1994 avant de se stabiliser pendant un certain nombre d'années et de subir un recul progressif depuis 1996, témoignant ainsi indiscutablement des règles d'admissibilité plus contraignantes adoptées en 1995 et 1998 ainsi que du vieillissement de la population, un nombre proportionnellement plus important de personnes ayant droit à une pension de retraite. En pourcentage de l'ensemble des prestations du RPC, les prestations d'invalidité du RPC ont également subi un recul au cours des dernières années, leur niveau ayant retrouvé un seuil relevé au cours des années 80. Depuis 1993-1994, les dépenses au titre de l'invalidité ont considérablement diminué en pourcentage des dépenses totales du RPC, passant de 19,1 % en 1994 à 14,3 % en 2000. La valeur réelle des prestations d'invalidité mensuelles moyennes payables a diminué, les prestations mensuelles versées en 2000 étant inférieures d'environ 100 $ au niveau qui était le leur en 1993. De la même manière, exprimé en dollars constants de l'an 2000, le total des dépenses au titre des prestations d'invalidité du RPC est en recul progressif depuis 1993[57].

Ces tendances caractérisées par une restriction du nombre de cas d'invalidité et des dépenses n'ont pas échappé aux parlementaires. En juin 2001, le comité permanent du développement des

[57] Torjman (2002 : 22). Récemment, la hausse nominale, d'une année sur l'autre, des prestations d'invalidité mensuelles moyennes réelles a été inférieure à deux pour cent. Il convient également de souligner que le *véritable* montant des prestations mensuelles que touchent les bénéficiaires représente en moyenne quelque 75 % du montant maximum *admissible*, puisque les gains de nombreux cotisants sont inférieurs au niveau moyen des gains. D'autre part, les hommes touchent des prestations mensuelles moyennes supérieures à celles des femmes, à nouveau en raison des différences, d'un sexe à l'autre, sur le plan du niveau des gains. En 2000, les prestations mensuelles moyennes des hommes correspondaient à 80,4 % du montant maximum tandis que dans le cas des femmes, elles correspondaient à 68,1 % de cette même valeur.

ressources humaines et de la situation des personnes handicapées remarquait ce qui suit, dans un rapport ayant reçu l'aval de députés des cinq partis fédéraux : « Nous sommes conscients du fait que lors d'une période caractérisée par une réduction des coûts, il convient d'adopter des mesures administratives qui permettent de limiter les dépenses; nous faisons cependant nôtres les préoccupations d'analystes indépendants en matière de politique et des organisations responsables des personnes handicapées qui estiment que les programmes actuels de soutien du revenu en cas d'invalidité mis de l'avant par le gouvernement fédéral et notamment le Programme de prestations d'invalidité du RPC (PPIRPC) ne tiennent pas compte des réalités fondamentales de plusieurs personnes handicapées » (Chambre des communes, 2001 : 17). Certains partisans des réformes estiment qu'au cours des dernières années, l'importance accordée au contrôle des coûts financiers est allée trop loin et a omis de tenir compte des répercussions tant financières qu'humaines, sur les ménages.

Dans d'autres secteurs du programme de prestations d'invalidité du RPC, des améliorations ont été apportées en ce qui concerne les efforts sur le plan des communications, les programmes de réadaptation professionnelle et le système d'appel. Les initiatives en matière de communication se sont indiscutablement élargies et bonifiées, à l'égard de tous les cotisants du RPC ainsi que des appelants, des députés, des compagnies d'assurance, des organismes gouvernementaux provinciaux et des médecins. Diverses mesures d'incitation au travail et de planification personnalisée d'un retour au travail avec les clients du programme de prestations d'invalidité constituent désormais des caractéristiques usuelles et importantes du RPC. Le délai moyen de traitement d'une demande initiale et d'un réexamen par les fonctionnaires de DRHC a été abrégé, les tribunaux de révision et la CAP traitant également désormais les appels plus rapidement qu'auparavant (DRHC, 2001b).

Les réformes tentent, à la mesure de leurs moyens, de tenir compte des pressions importantes imposées au système d'appel. Lors de l'implantation, en 1991, du système des tribunaux de révision, on estimait que quelque 1 800 appels parviendraient, tous les ans, à ce deuxième palier d'appel. En fait, le nombre de nouveaux appels parvenus tous les ans aux tribunaux de révision débuta à 2 028, en 1992-1993 pour doubler et passer à 4 872, en 1995-1996 avant de doubler à nouveau et d'atteindre un sommet à 10 977, en 1997-1998, avant de diminuer quelque peu pour passer à 9 084 nouveaux appels, en 1999-2000 (BCTR, 2001 : 27). Le nombre d'appels auprès des tribunaux de révision a à nouveau considérablement diminué en 2000-2001, passant à 6 262 avant d'être à nouveau réduit, bien que de manière moins marquée, en 2001-2002 pour atteindre les 6 026, soit le total le moins élevé depuis 1994-1995[58].

CONCLUSIONS

Le présent document s'est penché sur les origines et l'évolution du RPC, en s'intéressant particulièrement au programme de prestations d'invalidité, au cours des quatre dernières

[58] Chiffres communiqués par le Bureau du Commissaire des tribunaux de révision. Ces valeurs n'incluent pas les appels en cours à la fin des années antérieures, de sorte que le nombre total d'auditions éventuelles, auprès de ce deuxième palier d'appel, était de 8 817, en 2001-2002.

décennies. Nous avons tenté de retracer comment la question de la protection de l'État offerte en cas d'invalidité des travailleurs avait évolué et tenté de déterminer le bilan, en matière de réforme, du gouvernement fédéral. Pilier central du système de sécurité sociale canadien, le RPC a été décrit, au fil des ans, comme représentant un important symbole de notre nation, une réalisation importante du fédéralisme coopératif et une composante majeure de notre tissu social.

On a présenté et utilisé un cadre général d'analyse de cet historique, scindé en quatre périodes : la phase de la conception de la politique et de la formation, de 1964 à 1970, la phase de la mise en oeuvre de la politique, de son adaptation et des débats sur les pensions, de 1970 à 1986, la période comprise entre 1987 et 1993, qui fut marquée par d'importantes réformes du RPC et la libéralisation des prestations d'invalidité et de l'admissibilité à ces dernières ainsi que la phase plus récente, de 1994 à 2001, caractérisée par la critique, le repli et la réorientation des prestations d'invalidité et de leurs objectifs. On a laissé entendre que les quatre périodes possédaient des attributs suffisamment distincts pour permettre d'entreprendre une analyse autonome de chacune d'entre elles. Malgré tout, on convient également du fait que les quatre périodes sont fondamentalement interreliées. Ainsi, la politique contemporaine en matière d'invalidité du RPC ne peut-elle être mieux envisagée que sous l'angle de l'interaction de ces périodes de changement et de continuité en matière de politique.

Sur le plan de l'analyse de la politique sociale, le présent document s'est penché sur les raisons pour lesquelles les gouvernements canadiens ont implanté, développé, resserré et restructuré le RPC, au cours des 40 dernières années. L'analyse a insisté sur les facteurs politiques, en s'intéressant principalement aux gouvernements, aux partis politiques, au fédéralisme et aux processus législatifs. En résumé, la présente étude montre que la genèse du programme de prestations d'invalidité du RPC a été déterminée par des stratégies électorales, des travaux en matière de politique du Parti libéral ainsi que par des fonctionnaires tant fédéraux que du Québec, des considérations d'ordre constitutionnel et de marchandage intergouvernemental, un vaste soutien de la population ainsi que les pratiques en matière de sécurité sociale qui prévalaient, à l'étranger.

On retrouve un certain nombre d'influences américaines. L'ajout, en 1957, d'une assurance-invalidité au régime de sécurité sociale américain, système national de retraite contributif, suscita à la fois de l'intérêt et des débats au Canada. En 1958, le gouvernement Diefenbaker demanda que l'on entreprenne une étude comparative des systèmes canadien et américain en matière de régime de retraite et de prestations d'invalidité et de survivant. À l'étape de la conception détaillée du RPC, en 1964, des fonctionnaires fédéraux avaient constaté que les statistiques canadiennes concernant l'invalidité de longue durée et l'expérience acquise en application de la *Loi sur les invalides* « dévoilaient peu d'informations qui semblaient directement pertinentes à l'éventuelle expérience future, dans le cadre du RPC. Ainsi, aux fins des estimations actuelles, les taux d'invalidité ont été fondés presque en totalité sur l'expérience à ce titre acquise en vertu du système d'assurance-invalidité de la sécurité de la vieillesse des États-Unis » (Santé nationale et Bien-être social, 1965 : 78). Comme nous l'avons déjà souligné, le système d'appel intégré à la version originale des dispositions législatives régissant le *Régime de pensions du Canada* était quelque peu inspiré de celui qui se retrouvait dans la loi en matière de sécurité de la vieillesse américaine, en plus de tirer profit de l'expérience

de programmes sociaux canadiens comparables. S'agissant de faire connaître la proposition relative au RPC, de nombreux Canadiens connaissaient déjà l'exemple américain, ce qui s'avérait utile, contribuant ainsi peut-être à atténuer les préoccupations des conservateurs fiscaux au sein de la bureaucratie fédérale, du Parlement et de l'industrie des pensions.

Une fois mis en œuvre, le RPC emprunta une trajectoire profondément indépendante, appuyé sur ses propres politiques en matière de financement et de prêt, la croissance du nombre de cas et d'appels, les changements des programmes et les débats de politique, sous réserve de l'influence de l'économie politique canadienne, des pratiques du RRQ, du fédéralisme ainsi que du système parlementaire prévoyant un cabinet. Sur l'autre plan, le programme de prestations d'invalidité du RPC eut également une incidence sur le contexte en matière de politique et on retrouve, au tableau 15, certaines répercussions politiques du programme de prestations d'invalidité.

Tableau 15
Répercussions politiques et en matière de politique du programme de prestations d'invalidité du RPC

Caractéristique	Répercussions
Dépenses consacrées à l'invalidité	Après la libéralisation des prestations et de l'admissibilité, vers la fin des années 80 et au début des années 90, préoccupations des fonctionnaires au sujet des pressions excessives en matière de coût et élaboration, en conséquence, d'un programme de réforme prévoyant des restrictions sur le plan de la croissance des dépenses.
Système d'appel du RPC	Dès le début, les cas mettant en cause l'invalidité représentèrent quelque 95 % de l'ensemble des appels. Au fil du temps, pressions visant l'assouplissement ou le resserrement de l'interprétation de l'admissibilité et de l'invalidité. Cette situation mena éventuellement à des réformes du deuxième palier, en 1992. Divers groupes de revendication témoignent devant les tribunaux (p. ex., avocats en pratique privée ou travaillant au sein de cliniques d'aide juridique, consultants professionnels dans le domaine des pensions, représentants syndicaux et travailleurs de soutien communautaire).
Rôle des députés et du Parlement	Les préoccupations des électeurs suscitent périodiquement des questions et le dépôt de motions par des députés. Le caractère universel des conditions relatives à l'invalidité, à travers le pays et le fait que les travailleurs invalides méritent sans aucun doute ces prestations ont tendance à protéger cette question des débats partisans et de susciter la collaboration entre les partis. Les réformes dont le RPC devrait faire l'objet est un thème fréquent des projets de loi d'initiative parlementaire. Les comités et les groupes de travail sont d'importants forums aux fins de l'évaluation de la politique, de la consultation et de l'interventionnisme en matière de réforme. Le Bureau du vérificateur général du Canada intervient également régulièrement sur le plan de l'évaluation de la politique et du programme.
Parti libéral du Canada	Le RPC et le volet de l'invalidité sont présentés comme l'une des

	principales réalisations et l'un des plus importants héritages de l'ère Pearson, qu'il convient de protéger et de renforcer.
Relations fédérales-provinciales	En 1964, la question des prestations d'invalidité a nécessité une modification constitutionnelle. Les modifications de fond imposent un large consensus intergouvernemental, octroyant *de facto* un veto au Québec et à l'Ontario en raison de leur population. Le Régime de rentes du Québec constitue fréquemment une source d'innovation. Les groupes de travail de fonctionnaires avaient fréquemment pour habitude de négocier et d'étudier les propositions de réforme.
Programme de l'invalidité et autres programmes de revenu provinciaux	Questions relatives au transfert des coûts entre les niveaux de gouvernement et au cumul des prestations par certains clients. Une certaine harmonisation parmi les divers programmes publics de revenu, comme le développement d'ententes d'échange d'information, pour travailler ensemble avec le programme de revenu fédéral et les organismes. L'idée d'un programme d'assurance-invalidité exhaustif est périodiquement soulevée et étudiée par les fonctionnaires.
Industrie de l'assurance-santé et de l'assurance-vie	Les assureurs privés canadiens administrent leurs programmes d'assurance en tenant compte du programme de prestations d'invalidité du RPC qui joue le rôle de « premier payeur » de prestations. Les assureurs privés incitent fréquemment les requérants à présenter tout d'abord une demande de prestations d'invalidité du RPC et d'en appeler des décisions concernant leur admissibilité à celles-ci. Cette situation peut faire en sorte que les personnes réclamant des prestations subissent des retards sur le plan de l'obtention de celles-ci en plus de voir limiter le niveau des prestations qui leur sont payables, restreignant ainsi les déboursés globaux des assureurs privés.
Union sociale	Programme d'assurance sociale offrant une couverture nationale qui bonifie le rôle et la responsabilité du gouvernement fédéral dans les domaines de la pension et de la politique en matière d'invalidité. Comprend des dispositions relatives à l'examen, à la planification conjointe, au financement viable ainsi qu'à l'information des Canadiens. Perçu, par la plupart des Canadiens, comme un élément essentiel de la sécurité sociale et de la citoyenneté.

L'un des thèmes du présent document tient au fait que la politique en matière d'invalidité du RPC est mieux perçue en termes généraux. En effet, la politique en matière d'invalidité du RPC ne se limite pas aux dispositions législatives et aux règlements mais englobe également les accords en matière de sécurité sociale et les ententes d'échange d'information, les directives en matière de politique et les lignes directrices à caractère médical, les décisions de jurisprudence en matière d'appel, les pratiques de gestion ainsi que les initiatives en matière de communication. D'autre part, l'analyse ne saurait être limitée à l'objectif de politique que constitue la protection du revenu. Depuis le début, d'autres objectifs de politique font partie du Régime et ceux-ci ont de plus en plus été traités comme prioritaires, par les gouvernements.

L'une des principales constatations tient au fait que les objectifs de retour au travail, d'intégrité du programme et de viabilité financière ont tous été rehaussés au cours des années 80 et 90 tandis que, plus récemment, l'objectif de la sécurité du revenu avait fait l'objet de certaines restrictions. Chacun de ces objectifs de politique possède également son propre sens, qui aura pu évoluer quelque peu au fil du temps. L'objectif de soutien du revenu a déjà eu, pour objet, sur le plan de l'assurance sociale, de remplacer les gains perdus, plutôt que de servir de mesure anti-pauvreté qui consistait à offrir un revenu de base garanti à tous. À titre d'exemple, l'objectif de l'intégrité du programme a évolué au-delà de ses frontières initiales qui touchaient le droit à un processus d'appel de manière à inclure des mesures de contrôle, des services à la clientèle et des efforts en matière de communication.

Aspects retenus d'une période à l'autre

Les quatre périodes de l'historique du programme de prestations d'invalidité du RPC montrent, dans une large mesure, une certaine continuité sur le plan de la politique, des pratiques et des considérations politiques. Au rang des principaux exemples de cette continuité, citons les suivants :

- Le RPC demeure un programme d'assurance sociale national implanté dans neuf provinces ainsi que dans les territoires, en parallèle avec le régime québécois.
- L'objectif initial qui consistait à offrir un niveau modeste de remplacement du revenu, en offrant une prestation définie, indexée, imposable et transférable, a été maintenu.
- Le montant maximum des pensions de retraite du RPC et du RRQ demeure limité à 25 % de la rémunération moyenne, afin de laisser une large place aux régimes de retraite professionnels et personnels.
- La définition législative de l'admissibilité aux prestations d'invalidité a toujours renvoyé à la notion d'invalidité mentale ou physique grave et prolongée.
- Le droit d'en appeler des décisions touchant les prestations du RPC, qui peut être invoqué par le requérant ou le bénéficiaire, un représentant, un fiduciaire, un ayant droit ou le ministre.
- Le fait que les cas mettant en cause l'invalidité représentent approximativement 95 % des appels depuis le début des années 70, témoignant en partie de l'augmentation du nombre de cas, jusqu'au milieu des années 90.
- La négociation constante d'accords internationaux de sécurité sociale portant sur les prestations de la Sécurité de la vieillesse et du RPC, depuis la fin des années 70, quelque 40 accords de cette nature étant désormais en vigueur (DRHC, 2002c).
- L'examen périodique, par des fonctionnaires, de la possibilité d'établir un régime de revenu en cas d'invalidité exhaustif, sans qu'aucune mesure concrète ne soit prise.

En effet, la plupart des caractéristiques de conception originales du RPC, décrites au tableau 2, se retrouvent encore aujourd'hui. Le maintien de cette continuité et la raison pour laquelle les changements sont souvent lents ou difficiles à réaliser trouvent diverses explications. Parmi celles-ci figurent indiscutablement la confiance à l'égard du secteur privé et la responsabilité

personnelle au titre de la sécurité du revenu de retraite, en plus des préoccupations de plusieurs relativement aux coûts financiers et à la viabilité des réformes portant sur le système de pension de l'État. D'autre part, citons le fait que le programme de prestations d'invalidité représente un élément d'un programme de plus grande envergure soit le Régime de pensions de retraite du RPC, lequel est une composante d'un système complexe de régimes de pension des secteurs public et privé et de programmes de prestations d'invalidité. Puisque le RPC est un programme intergouvernemental, soit un contrat conclu en régime fédéral, il s'agit à la fois d'une source utile de stabilité et d'un incitatif à des changements rapides et faciles. L'une des raisons fréquemment citées par les politicologues et les analystes de la politique sociale tient au fait que le mode de révision qu'il convient de respecter pour les modifications de fond du RPC nécessite l'approbation du Parlement et des deux tiers des provinces représentant à tout le moins les deux tiers de la population canadienne. Cette réalité dote le RPC d'une forte teneur de « conservatisme dynamique » (Banting, 1987), au même titre que le désir d'assurer la correspondance entre le RPC et le RRQ.

À titre de contrat social, le RPC constitue une réponse aux principaux besoins de la population, et représente le fruit d'intenses négociations gouvernementales et de vifs débats parlementaires (LaMarsh, 1969; Kent, 1988) en plus de constituer un ensemble complexe d'obligations, de droits et d'attentes. Dans une certaine mesure, les diverses caractéristiques de continuité du RPC représentent un témoignage rendu à l'égard de ses engagements antérieurs. En parallèle, cependant, une autre constante tient au fait que les idées relatives à la réforme du RPC et les exigences qui se sont fait entendre à ce titre, ne se sont jamais éloignées de l'ordre du jour politique, pendant la majeure partie des quatre dernières décennies.

Changements concernant la politique et les pratiques en matière d'invalidité

Bien que des constantes soient apparentes dans la politique du RPC, le Régime n'a pas résisté entièrement aux ajustements et aux transformations. Dans une large mesure, le changement a été une constante de la situation sur le plan de la politique et des pratiques concernant le programme de prestations d'invalidité du RPC. Les tableaux 4, 7, 9, 13 et 14, couvrant les quatre périodes de l'historique du Régime, jusqu'à présent, décrivent la nature et le contenu des changements en matière de politique, des modifications législatives ainsi que des développements, sur le plan administratif. Je m'appuierai sur ceux-ci pour énoncer le point fondamental qui tient au fait que le RPC a changé à de nombreuses reprises et de multiples façons; le simple dénombrement des changements relevés dans le présent document permet de constater que sont survenues quelque 50 évolutions sur le plan des politiques et de la pratique.

Parmi les changements particulièrement significatifs dont le RPC et le programme de prestations d'invalidité ont fait l'objet figurent, avec les dates correspondantes, les suivants :

- Montant des prestations payables aux cotisants invalides ainsi qu'aux enfants (1978, 1987, 1992)
- Méthode d'indexation (1974)
- Élimination du test des gains ou de la retraite, aux fins des pensions de retraite (1974)

- Exigences sur le plan des cotisations, au titre de l'admissibilité (1969, 1975, 1980, 1987, 1998)
- Accords internationaux de sécurité sociale (à compter de 1979)
- Barème des taux de cotisation (1987, 1992, 1998)
- Examen du rendement du programme, par les ministres des Finances, tous les cinq ans (à compter de 1987), ramené plus tard à un intervalle de trois ans (1998)
- Passage d'un financement par répartition à un financement partiel (1998)
- Structure organisationnelle du Ministère et systèmes d'exécution des services (à diverses reprises)
- Évolution des comités de révision aux tribunaux de révision, au deuxième palier d'appel (1992)
- Interprétations successives de ce que constitue une invalidité grave et prolongée (1988, 1992, 1995, 2001)
- Implantation du programme de réadaptation du programme de prestations d'invalidité du RPC (1997)
- Abolition du comité consultatif du RPC (1998)
- Création de l'Office d'investissement du RPC (1998)
- Adoption d'une exemption sur les gains, pour les bénéficiaires de prestations d'invalidité (2001).

Ces changements ont été réalisés grâce à des modifications législatives, à l'adoption de nouvelles lois, lignes directrices administratives et directives en matière de politique au sein du Ministère ainsi que par la conclusion d'accords entre le gouvernement fédéral et les autres gouvernements. D'autres changements témoignent d'évolutions sur le plan de l'économie et de la société comme au titre de l'abaissement de l'âge des bénéficiaires de prestations d'invalidité du RPC, au fil du temps, et l'évolution de la répartition proportionnelle des sexes, parmi les bénéficiaires, donnant lieu à une proportion croissante de femmes parmi les cas considérés (Torjman, 2002). Les pressions en faveur de changements sont venues tant des requérants que de leur famille, confrontés au Ministère ainsi qu'au système d'appel, des députés qui souhaitaient défendre les droits de leurs électeurs et leurs propres croyances politiques ainsi que du ministère fédéral des Finances, qui souhaitait contrôler les coûts[59].

Les pressions en faveur des changements sont également provenues de divers groupes de politique sociale représentant les femmes, les personnes handicapées et les travailleurs plus âgés. Avec l'augmentation du taux de divorce, l'évolution de la taille et de la forme de la cellule familiale, la participation croissante, sur le marché du travail, des femmes, le fait que la retraite

[59] À titre d'exemple, l'abolition du comité consultatif du RPC, en 1998, ne fit pas l'objet de discussions publiques dans le cadre des consultations de 1996 et n'a pas véritablement représenté de problème pour les provinces. Le comité consultatif n'était pas apprécié des fonctionnaires du ministère des Finances, qui estimaient couramment que celui-ci représentait une source de pressions expansionnistes au niveau des dépenses consacrées au programme du RPC. Le motif officiel, au sein de la bureaucratie fédérale, qui justifia la mise au rancart du comité consultatif tint au fait qu'il n'était plus nécessaire au vu du cycle, sur trois ans, des examens du RPC auquel étaient tenus les gouvernements et du fait que le gouvernement fédéral avait récemment éliminé des comités de cette nature, dans le cadre de ses mesures de restriction. Compte tenu du changement sur le plan du financement du RPC et de la création de l'Office d'investissement, en 1998, il semble indiscutable que le gouvernement fédéral, au même titre que les provinces, souhaitait procéder différemment, s'agissant de la régie du RPC.

soit désormais envisageable avant 65 ans et d'autres tendances sur le plan des attitudes sociales, les hypothèses intégrées au programme dès les années 60 voire avant cette date, ont de moins en moins rendu compte et témoigné du tissu humain de l'expérience canadienne. Le discours officiel, sur le thème de l'invalidité, c.-à-d. les formules employées par les décideurs lorsqu'ils interviennent sur le thème des mesures de politique publique, a également quelque peu changé au cours des dernières décennies. Dans les documents des années 80, on retrouvait de fréquentes allusions à la nécessité « d'aider les personnes handicapées ». Les documents les plus récents font, pour leur part, référence à la nécessité d'assurer le soutien des Canadiens handicapés afin de les aider à atteindre un statut équivalent, sur le plan de leur citoyenneté (Prince, 2001a; 2001b).

L'une des questions à laquelle diverses réponses ont été suggérées au fil des ans est la suivante : combien faut-il d'années de travail rémunéré et quelle est la durée des cotisations requises pour avoir droit à des prestations d'invalidité? Le tableau 16 résume les différentes réponses qui ont été offertes par les gouvernements à cette question.

Tableau 16
Changements sur le plan des exigences relatives aux cotisations au titre des prestations d'invalidité du RPC

Période	Période minimum de cotisations pour établir l'admissibilité
Octobre 1969 – septembre 1975	Cinq pleines années de cotisations
Octobre 1975 – septembre 1980	Cinq des dix dernières années civiles, en partie ou en totalité
Octobre 1980 – décembre 1986	Un tiers du nombre total d'années de la période cotisable dont cinq des dix dernières années
Janvier 1987 – décembre 1997	Cinq des dix dernières années OU Cinq années si la période cotisable est de moins de dix ans OU Deux des trois dernières années OU Deux années si la période cotisable ne comprend que deux ans
Janvier 1998 – aujourd'hui	Quatre des six dernières années OU Quatre années si la période cotisable comprend moins de six ans OU Pour chaque année suivant le mois de cessation de la prestation d'invalidité antérieure

En un peu plus de 30 ans, le programme de prestations d'invalidité du RPC a connu quatre phases de réforme. Bien qu'un processus particulier de réforme, cristallisé, par exemple, par un projet de loi important, puisse évoluer et être interrompu, le développement en matière de politique des pensions n'est jamais terminé et aucun système de pensions n'est jamais véritablement achevé. « Les politiques adoptent rarement la forme précise des exigences qui ont donné lieu à celles-ci. On souhaite souvent que " quelque chose " soit fait; la politique ne représente que l'une des multiples avenues possibles. Pour plusieurs, celle-ci ne comblera les souhaits originaux qu'en partie et tant pour ceux-ci que les leurs, elle pourra donner lieu à de nouveaux souhaits, en

relevant les attentes » (Bryden, 1974 : 16). Compte tenu des désaccords auxquels donne lieu la définition de l'invalidité grave et prolongée, de l'évolution des priorités quant aux objectifs en matière de politique, des contraintes de temps et des autres limitations des ressources, les réformes en matière de politique et de pratique n'atteignent jamais précisément leur objectif. De surcroît, il convient toujours de garder en tête que la réforme des politiques en matière de pension est fondamentalement un processus politique[60]. Les lacunes constantes et profondes de la couverture en matière de pension du secteur privé de la population active canadienne ont, à de nombreuses reprises, servi de facteurs incitatifs pour intervenir plus avant au niveau des pensions de l'État, bien que, au cours de la dernière décennie, la plupart des gouvernements aient de plus en plus omis de tenir compte de telles interventions ou y ont résisté.

Au cours des années 80, les analyses politiques du RPC en venaient à la conclusion que bien que des changements profonds soient envisageables, ils n'étaient pas simples à réaliser au vu de la nécessité d'obtenir le soutien d'Ottawa, du Québec, de l'Ontario et de cinq autres provinces. Compte tenu des pouvoirs partagés et répartis relativement au RPC, un large consensus intergouvernemental s'avérait nécessaire en vertu des règles décisionnelles, lui conférant ainsi un caractère conservateur sur le plan de la politique de pensions canadienne (Banting, 1984; 1987). Tel fut le point de vue conventionnel relativement au RPC, dans les documents canadiens traitant du fédéralisme et de la politique sociale. Ce point de vue pessimiste relativement à la possibilité de faire évoluer le RPC témoignait également du fruit, au mieux, modeste du grand débat canadien sur les pensions ainsi que de la Conférence nationale sur les pensions survenus au cours de cette période.

Depuis les travaux rédigés au cours du milieu des années 80, l'analyse exposée dans le présent document montre clairement que le RPC a fait l'objet d'importantes réformes prenant à la fois la forme d'expansions et de restrictions. Des ententes intergouvernementales ont, à diverses reprises, été conclues, sur diverses questions, ainsi qu'en traite le présent document. Les rencontres fédérales-provinciales périodiques des ministres survenant tous les cinq ans, depuis 1987 et tous les trois ans, depuis 1998 facilitent ce dialogue entre les gouvernements, tout particulièrement entre les fonctionnaires des ministères des Finances et du Trésor. Les rapports actuariels produits depuis les réformes de 1997-1998 continuent de prévoir que la structure de financement et que les cotisations au RPC demeureront viables, sans modification. Sauf événement négatif grave, la hausse des taux cessera avec celle de 2003. L'Office d'investissement prévoit, au cours des prochaines décennies, un élargissement de son actif résultant de placements dans des valeurs mobilières. Au fil du temps, il se pourrait que les aspects de politique sociale souffrent moins des contraintes de nature financière. Ainsi, le RPC apparaît-il comme un programme dynamique, ayant fait l'objet, au cours des quatre dernières décennies, de nombreux changements, d'autres étant à prévoir au cours des prochaines années.

[60] John Myles et Jill Quadagno (1997 : 249) nous rappellent ce qui suit : « La réforme des pensions est le fruit d'un processus politique dans le cadre duquel les intervenants en cause sont en lutte afin de promouvoir le changement ou y résister voire déterminer la forme et l'étendue de ces changements. »

RÉFÉRENCES

Ablonczy, Diane (1997) *Débats de la Chambre des communes*, 6 octobre, page 540.

Vérificateur général du Canada (1994) *Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons* (Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services).

_____ (1996) *Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons* (Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services).

Bach, Michael and Marcia Rioux (1996) « Social Policy, Devolution and Disability: Back to Notions of the Worthy Poor? » dans Jane Pulkingham and Gordon Ternowetsky, Eds. *Remaking Canadian Social Policy: Social Security in the Late 1990s* (Halifax: Fernwood), pages 317 à 326.

Baldwin, Bob (1996) « Income Security Prospects for Older Canadians » dans Anju Joshi and Ellie Berger Ed. *Aging Workforce, Income Security, and Retirement: Policy and Practical Implications* (Hamilton, McMaster University Summer Institute on Gerontology Proceedings), pages 69 à 74.

_____ (1997) « Comments » dans Keith G. Banting and Robin Boadway Eds. *Reform of Retirement Income Policy: International and Canadian Perspectives* (Kingston, Ontario: School of Policy Studies, Queen's University), pages 191 à 198.

Banting, Keith G. (1984) « The Decision Rules: Federalism and Pension Reform » dans D.W. Conklin, J.H. Bennett and T.J. Courchene, Eds. *Pensions Today and Tomorrow: Background Studies* (Toronto : Conseil économique de l'Ontario).

_____ (1987) *The Welfare State and Canadian Federalism* Second Edition (Kingston and Montreal: McGill-Queen's University Press).

Banting, Keith G. and Robin Boadway (1997) « Reforming Retirement Income Policy: The Issues » dans Keith G. Banting and Robin Boadway Eds. *Reform of Retirement Income Policy: International and Canadian Perspectives* (Kingston: McGill-Queen's University Press), pages 1 à 26.

Berkowitz, Edward D. (1987) *Disabled Policy: America's Programs for the Handicapped* (Cambridge: Cambridge University Press).

Black, Edwin R. (1975) *Divided Loyalties: Canadian Concepts of Federalism* (Montreal: McGill-Queen's University Press).

Bonoli, G. (2000) *The Politics of Pensions: Institutions and Policy Change in Western Europe* (Cambridge: Cambridge University Press).

Bryden, Kenneth (1974) *Old Age Pensions and Policy-Making in Canada* (Montreal: McGill-Queen's University Press).

Bryden, P.E. (1997) *Planners and Politicians: Liberal Politics and Social Policy, 1957-1968* (Montreal and Kingston: McGill-Queen's University Press).

Burbidge, John B. (1987) *Social Security in Canada: An Economic Appraisal* (Toronto: Canadian Tax Foundation, Tax Paper No. 79).

_____ (1996) « Public Pensions in Canada » dans John B. Burbidge et al *When We're 65, Reforming Canada's Retirement Income System* (Toronto: C.D. Howe Institute), pages 93 à 128.

Burns, Eveline M. (1956) *Social Security and Public Policy* (Toronto: McGraw-Hill).

Canada (1982) *De meilleures pensions pour les Canadiens* (Ottawa · Ministre des Approvisionnements et Services).

_____ (1983) *Franchir les obstacles, troisième rapport sur la réaction du gouvernement du Canada* (Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services).

_____ (1985a) *The Canada Pension Plan: Keeping it Financially Healthy* (Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services).

_____ (1985b) *Changes Proposed to Canada Pension Plan* (Ottawa : ministère des Finances).

_____ (1987) *Prestations de survivant du Régime de pensions du Canada* (Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services).

CCH (1968) *Canada Pension Plan and Old Age Security Legislation, with Regulations, Revised Edition, 1968* (Don Mills: CCH Canadian Limited).

_____ (1988) « Edward Leduc v. Minister of National Health and Welfare » *CCH Canadian Employment Benefits and Pension Guide Reports, Transfer Binder, 1986-1992*, pages 6021 à 6022.

_____ (1996a) *Report on the Canada Pension Plan Consultations* (Ottawa : ministère des Finances, juin). Disponible à **Erreur! Signet non défini.**

_____ (1996b) *Principles to Guide Federal-Provincial Decisions on the Canada Pension Plan* (Ottawa : ministère des Finances, octobre). Disponible à **Erreur! Signet non défini.**

Chambers, D.E. (1985) « The Reagan Administration Welfare Retrenchment Policy: Terminating Social Security Benefits for the Disabled » *Policy Studies Review* Vol. 2, pages 207 à 215.

Clasen, J. Ed. (2001) *What Future for Social Security? Debates and Reforms in national and Cross-National Perspective* (The Hague: Kluwer Law International).

Coates, Robert C. (1976) *Débats de la Chambre des communes*, 29 janvier, page 10452.

Copps, Sheila (1986) *Débats de la Chambre des communes*, 26 juin, page 14885.

Curran, R. (1964) Témoignage devant le Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes portant sur l'examen et le rapport sur le projet de loi C-136, *Procès-verbaux et témoignages*, n° 6, 8 décembre, page 338.

Deaton, Richard Lee (1989) *The Political Economy of Pensions: Power, Politics and Social Change in Canada, Britain and the United States* (Vancouver: University of British Columbia Press).

De Savoye, Pierre (1997) *Débats de la Chambre des communes*, 6 octobre, page 507.

Dixon, Robert G. (1973) *Social Security Disability and Mass Justice: A Problem in Welfare Adjudication* (New York: Praeger).

Epp, Honorable Jake (1986) *Débats de la Chambre des communes*, 26 juin, pages 14249 à 14251 et 14879 à 14880.

Étude fédérale-provinciale-territoriale des services destinés aux Canadiens et Canadiennes ayant un handicap (1993) *Sur la voie de l'intégration : rapport final, Pleine participation 1992* (rapport destinés aux ministres responsables des services sociaux).

Ministres fédéral/provinciaux/territoriaux responsables des services sociaux (1998) *In Unison: A Canadian Approach to Disability Issues.*

Groupe de travail fédéral sur les personnes handicapées (1996) *Equal Citizenship: Canadians with Disabilities: The Will to Act* (Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services).

Finances Canada (1997) *The Canada Pension Plan: Securing its Future for All Canadians* (Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services).

Fortier, Pierre (1986) *Procès-verbaux et témoignages*, Comité permanent sur la santé nationale et le bien-être social, n° 5.

Guest, Dennis (1998) *The Emergence of Social Security in Canada* Third Edition (Vancouver: University of British Columbia Press).

Développement des ressources humaines Canada (diverses années) *Rapport annuel du Régime de pensions du Canada, 1994-2000.* (Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services). Disponible à **Erreur! Signet non défini.**

_____ (diverses années) *Budget des dépenses, Partie III, Plan de dépenses* (Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services).

_____ (1994) *La sécurité sociale dans le Canada de demain Canada : document de travail* (Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services).

_____ (2001a) « 1998 Changes to the Canada Pension Plan » Disponible à **Erreur! Signet non défini.**

_____ (2001b) « Staying in Touch: A newsletter for people receiving a Canada disability benefit (novembre 2001) » Disponible à **Erreur! Signet non défini.**

_____ (2002a) *Canada Pension Plan Benefit Rates 2002* (Ottawa : Direction générale des programmes de la sécurité du revenu).

_____ (2002b) « The Canada Pension Plan Disability Vocational Rehabilitation Program » Disponible à **Erreur! Signet non défini.**

_____ (2202c) *Social Security Agreements: Canadian Benefits Paid in 2001*(Ottawa : Direction générale des programmes de la sécurité du revenu). Disponible à **Erreur! Signet non défini.**

Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes portant sur l'examen et le rapport sur le projet de loi C-136, *Procès-verbaux et témoignages*, n° 2, 1er décembre, annexe B, pages 133 à 145.

Kent, Tom (1988) *A Public Purpose: An Experience of Liberal Opposition and Canadian Government* (Kingston and Montreal: McGill-Queen's University Press).

Lalonde, Honorable Marc (1973) *Document de travail sur la sécurité sociale au Canada* (Ottawa : ministère de la Santé nationale et du bien-être social).

_____ (1977) *Débats de la Chambre des communes*, 8 juillet, pages 7494-97.

_____ (1984) *Plan d'action pour la réforme des pensions : des pensions plus accessibles aux Canadiens* (Ottawa : ministère des Finances).

LaMarsh, Judy (1964) Témoignage devant le Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes portant sur l'examen et le rapport sur le projet de loi C-136, *Procès-verbaux et témoignages*, n° 1, 25 novembre.

_____ (1965) *Débats de la Chambre des communes,* volume II, Session 1964-65, 1er mars, pages 11837 à 11846.

_____ (1969) *Memoirs of a Bird in a Gilded Cage* (Toronto: McClelland and Stewart).

Martin, Dick (1986) *Procès-verbaux et témoignages,* Comité permanent de la santé nationale et du bien-être social, n° 5.

Martin, Honorable Paul (1995) *Discours du budget* (Ottawa : ministère des Finances, 27 février).

_____ (1996) *Discours du budget* (Ottawa : ministère des Finances, 6 mars).

_____ (1997a) *Plan budgétaire* (Ottawa : ministère des Finances, 18 février).

_____ (1997b) « Notes for Remarks by the Hon. Paul Martin to the House of Commons Standing Committee on Finance on Bill C-2 » (Ottawa : ministère des Finances, 28 octobre). Disponible à **Erreur! Signet non défini.**

_____ (1997c) « Notes for Remarks by the Hon. Paul martin before the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce on Bill C-2 » (Ottawa : ministère des Finances, 17 décembre). Disponible à **Erreur! Signet non défini.**

_____ (1998) *The Budget Speech: Building Canada For the 21st Century* (Ottawa : ministère des Finances, 24 février).

_____ (2000) *The Budget Plan 2000: Better finances, better lives* (Ottawa : ministère des Finances, 28 février).

Mazankowski, Honorable Don (1993) *The Budget 1993* (Ottawa : ministère des Finances, 26 avril).

Munro, Honorable John (1970) *Income Security for Canadians* (Ottawa : ministère de la Santé nationale et du bien-être social).

Myles, John and Jill Quadagno (1997) « Recent Trends in Public Pension Reform: A Comparative View, » dans K.G. Banting and R. Boadway, Eds. *Reform of Retirement Income Policy: International and Canadian Perspectives* (Kingston: School of Policy Studies, Queen's University), pages 247 à 271.

Conseil national du Bien-être (1996) *Amélioration du Régime de pensions du Canada* (Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services).

_____ (1999) *A Pension Primer* (Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services).

Santé nationale et Bien-être social (1965) *The Canada Pension Plan, Actuarial Report, as of November 6, 1964* (Ottawa : Imprimeur de la Reine).

_____ (1982) *Survey of CPP Disability Benefit Recipients* (Ottawa : Direction générale des programmes de la sécurité du revenu).

_____ (1983) *CPP Disability Applicants Study* (Ottawa : Direction générale des programmes de la sécurité du revenu).

_____ (1986) *Budget des dépenses, 1986-1987, Partie III, Plan de dépenses* (Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services).

_____ (1989) *Budget des dépenses, 1989-1990, Partie III, Plan de dépenses* (Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services).

_____ (1990) *Budget des dépenses, 1990-1991, Partie III, Plan de dépenses* (Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services).

_____ (diverses années) *Annual Report of the Canada Pension Plan, 1966-1993.* (Ottawa : Imprimeur de la Reine et Ministre des Approvisionnements et Services).

Bureau du Commissaire des tribunaux de révision (2001) *Rapport annuel 1999-2000* (Ottawa). Disponible à **Erreur! Signet non défini.**

Pension News (1994) Vol. 8, No. 3, page 7.

Pettigrew, Honorable Pierre (1997) Remarques devant le Comité permanent sur les finances concernant le projet de loi C-2, 28 octobre.

Prince, Michael J. (1985) « Startling Facts, Sobering Truths and Sacred Trust: Pension Policy and the Tories » dans Allan M. Maslove Ed. *How Ottawa Spends 1985: Sharing the Pie* (Toronto: Methuen), pages 114 à 161.

_____ (1992) « Touching Us All: International Context, National Policies, and the Integration of Canadians with Disabilities, » dans Frances Abele Ed. *How Ottawa Spends, 1992-93, The Politics of Competitiveness* (Ottawa : Carleton University Press), pages 191 à 239.

_____ (1996) « From Expanding Coverage to Heading for Cover: Shifts in the Politics and Policies of Canadian Pension Reform » dans A. Joshi and E. Berger Eds. *Aging Workforce, Income Security and Retirement: Policy and Practical Implications* (Hamilton: McMaster University Summer Institute on Gerontology Proceedings), pages 57 à 67.

_____ (1997) « Lowering the Boom on the Boomers: Replacing the Old Age Security with the New Seniors Benefit and Reforming the Canada Pension Plan, » dans Gene Swimmer,

Ed. *How Ottawa Spends 1997-98, Seeing Red: A Liberal Report Card* (Ottawa : Carleton University Press), pages 211 à 234.

_____ (2001a) « Tax Policy as Social Policy: Tax Assistance for Canadians with Disabilities » *Canadian Public Policy* Vol. 27, No. 4, pages 487 à 501.

_____ (2001b) « Canadian Federalism and Disability Policy Making » *Canadian Journal of Political Science* Vol. 34, No. 4, pages 791 à 817.

Redway, Honorable Alan (1991a) *Débats de la Chambre des communes,* volume II, 3e session, 34e Parlement, page 2468.

_____ (1991b) *Débats de la Chambre des communes,* volume IV, 3e session, 34e Parlement, pages 5380 à 5383.

Rice, James J. and Michael J. Prince (2000) *Changing Politics of Canadian Social Policy* (Toronto: University of Toronto Press).

Riis, N. (1997) *Débats de la Chambre des communes,* volume I, 1ère session, 36e Parlement, page 1705.

Robson, William B.P. (1996) « Putting Some Gold in the Golden Years: Fixing the Canada Pension Plan » *Commentary* (Toronto: C.D. Howe Institute, No. 76).

Secrétariat d'État (1985) *Obstacles: Progress Report* (Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services, Secrétariat à l'état des personnes handicapées).

Secrétariat d'État (1987) *Obstacles, 1987 rapport d'étape* (Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services).

Shifrin, Leonard (1991) « CPP bill sneaks through » *Toronto Star*, 9 décembre.

_____ (1992) « A reform no one expected » *Toronto Star*, 3 février.

Simeon, Richard (1972) *Federal-Provincial Diplomacy: The Making of Recent Policy in Canada* (Toronto: University of Toronto Press).

Sparrow, Barbara (1991) *Débats de la Chambre des communes* 18 novembre, pages 4887 à 4890.

Groupe de travail sur les personnes handicapées (1996) *Equal Citizenship for Canadians with Disabilities: The Will to Act* (Ottawa : Ministre des Approvisionnements et Services). Disponible à **Erreur! Signet non défini.**

Thorson, D. (1964) Témoignage devant le Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes portant sur l'examen et le rapport sur le projet de loi C-136, *Procès-verbaux et témoignages*, n° 9, 11 décembre, page 449.

Torjman, Sherri (1996) « The Canadian Pension Plan Disability Benefit and the Disability Income System » dans Caledon Institute of Social Policy, *Proceedings of the Experts' Forum on Canada Pension Plan Reform* (Ottawa : Caledon Institute), pages 97 à 122.

Torjman, Sherri (2001) « Canada's Federal Regime and Persons with Disabilities » dans David Cameron and Fraser Valentine (eds.) *Disability and Federalism: Comparing Different Approaches to Full Participation* (Montreal & Kingston: McGill-Queen's University Press), pages 151 à 196.

Torjman, Sherri (2002) *The Canada Pension Plan Disability Benefit* (Ottawa : Caledon Institute of Social Policy).

Tremblay, Marcel R. (1991) *Débats de la Chambre des communes*, 26 novembre, page 5389.

Villani (2001) *Villani v. Canada (Attorney General)* Cour d'appel fédérale. FCJ, n° 1217. Disponible à **Erreur! Signet non défini.**

Willard, Dr. Joseph (1964a) Témoignage devant le Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes portant sur l'examen et le rapport sur le projet de loi C-136, *Procès-verbaux et témoignages*, n° 2, 1er décembre, pages 247 et 250.

_____ (1964b) Témoignage devant le Comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes portant sur l'examen et le rapport sur le projet de loi C-136, *Procès-verbaux et témoignages*, n° 1, 26 novembre, page 60.

Wills, E. (1996) « Canada Pension Plan: Disability Benefits » dans Caledon Institute of Social Policy, *Roundtable on Canada's Aging Society and Retirement Income System, June 5, 1995* (Ottawa : Caledon Institute of Social Policy, 5 juin 1995), pages 73 à 75.

Wilson, Honorable Michael H. (1991) *Documents budgétaires* (Ottawa : ministère des Finances).